



Accessor

*Atypical Contracts and Crossborder European
Social Security Obligations and Rights*

Protezione sociale e libera circolazione dei lavoratori atipici in Europa

5 Novembre • Middle Temple, London

**BOZZA
FRONTE COPERTINA**

versione ITA



il Patronato della CGIL

The Italian Welfare Advice Centre



EUROPEAN COMMISSION
DG Employment, Social Affairs and Inclusion

Ref.no: Vs/2012/0282
Accounting n.SI2.627403

Il lavoro atipico nei regolamenti europei di sicurezza sociale

1. Introduzione

A dispetto della loro oggettiva rilevanza, le questioni poste dalla problematica collocazione dei rapporti di lavoro “atipico” o “non-standard”, proliferati in quest’ultimo ventennio in tutti gli Stati membri dell’Unione, nell’ambito della disciplina europea di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale risultano, nel complesso, relativamente trascurate dalla pur cospicua letteratura specialistica in materia¹. È senz’altro diffusa la percezione che i lavoratori atipici possano soffrire svantaggi specifici (anche) in sede di accesso alla tutela transnazionale di sicurezza sociale offerta, oggi, dai regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009, e problemi applicativi più facilmente riscontrabili nell’area del lavoro atipico affiorano, del resto, non di rado nella giurisprudenza della Corte di giustizia, specialmente in materia di prestazioni di disoccupazione e di carattere non contributivo². Manca, tuttavia, a quanto consta, una indagine organica che, muovendo da un’analisi comparata della disciplina previdenziale delle principali tipologie di lavoro atipico regolate dagli ordinamenti nazionali, si proponga l’obiettivo di fornire una prima elaborazione critica dei più significativi (e peculiari) nodi problematici emergenti dall’applicazione dei regolamenti europei di sicurezza sociale ai lavoratori non-standard.

Questo rapporto intende fornire primi elementi di riflessione, di metodo e di merito, in questa direzione, proponendosi l’obiettivo di individuare – sulla scorta di un’analisi comparata estesa ad un campione significativo di Stati membri – i principali ostacoli incontrati dai prestatori di lavoro (subordinato o autonomo) non-standard, soprattutto in ragione dei limiti di tutela previdenziale presenti nei singoli sistemi nazionali, nella piena fruizione delle garanzie previste dalla disciplina europea di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale.

L’analisi proposta nel rapporto segue una struttura tripartita. Nella prima parte del rapporto viene tracciato un profilo evolutivo della disciplina europea di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, verificando in che modo essa, originariamente pensata alla metà degli anni Cinquanta del Novecento intorno alla figura classica del migrante comunitario tipica dell’epoca, abbia gradualmente esteso il proprio campo di applicazione in una direzione che si è certamente aperta alla inclusione di tipologie soggettive anche diverse dal modello già egemone del lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato, destinato a integrarsi stabilmente nel mercato del lavoro dello Stato membro ospitante. Si metterà peraltro in luce che la dinamica evolutiva più significativa, sotto il profilo della capacità di inclusione di tipologie di

¹ Cfr. principalmente F. Pennings, *European Social Security Law*, Intersentia, Anversa-Oxford-New York, 2010; M. Fuchs (a cura di), *Europäisches Sozialrecht, Nomos, Baden-Baden, 2013*.

² Si pensi, ad esempio, ai casi *De Cuyper (causa C-406/04)* e *Hendrix (causa C-287/05)*. Per una rassegna organica della più recente giurisprudenza della Corte in materia cfr. W. Chiaromonte, S. Giubboni, *I regolamenti europei di sicurezza sociale nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in corso di pubblicazione in *Rivista giuridica del lavoro*.

rapporti di lavoro originariamente escluse, ha riguardato essenzialmente la disciplina del campo di applicazione soggettivo dei regolamenti, transitato da una restrittiva nozione di lavoro subordinato ad una definizione di stampo universalistico del soggetto protetto dal sistema di coordinamento. Non altrettanto significativa risulta, viceversa, l'evoluzione osservabile storicamente sul versante del campo di applicazione oggettiva dei regolamenti, che sembrano sotto tale profilo ancora costruiti – al pari di quanto vale per le regole operazionali centrali del coordinamento (come quella in tema di totalizzazione) – assumendo ancor oggi a prototipo normativo di riferimento, ancorché implicito, il modello standard di rapporto di lavoro.

L'analisi comparata svolta nella seconda parte del rapporto dimostra come tale modello mostri evidenti segni di crisi – sia pure secondo scelte politico-legislative diverse nei diversi contesti nazionali esaminati – in tutti i paesi presi in considerazione nella ricerca. Se il rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, fondato su una relazione contrattuale binaria tra datore e prestatore, rappresenta ancora, in tutti i paesi esaminati (sia pure secondo percentuali significativamente diverse), la quota di gran lunga prevalente dello stock complessivo degli occupati, è innegabile come le principali tipologie di lavoro atipico si siano diffuse notevolmente, soprattutto negli ultimi anni, in tutti i contesti oggetto della ricerca, e come in molti di essi le forme di lavoro (subordinato o autonomo) a tempo determinato rappresentino, oramai, l'ipotesi di ingresso di gran lunga prevalente nel mercato del lavoro, con un impatto più che proporzionale su giovani, donne e immigrati.

La seconda sezione del rapporto mette in luce anche la diffusa debolezza delle tutele previdenziali associate al lavoro atipico nei diversi ordinamenti nazionali esaminati. Si tratta di una debolezza specifica di protezione sociale, che ha inevitabili ricadute negative (anche) sull'effettivo funzionamento del sistema europeo di coordinamento, precludendo in molti casi l'accesso alla tutela virtualmente consentita dai regolamenti a causa dei pesanti vuoti di copertura assicurativo-sociale che affliggono più facilmente tali categorie di rapporti di lavoro per come risultano disciplinate a livello nazionale.

Nella terza parte del rapporto viene proposto un organico tentativo di elaborazione critica dei principali ostacoli applicativi dei regolamenti europei di sicurezza sociale al lavoro atipico. Tali ostacoli vengono analiticamente raggruppati attorno a ipotesi-tipo – di copertura assicurativa, di inoperatività delle regole di totalizzazione, di inesportabilità delle prestazioni (in specie di disoccupazione e non contributive), di mancanza di requisiti assicurativi minimi e di svantaggio nel calcolo delle prestazioni – che mettono bene in evidenza come le principali disfunzioni applicative della normativa comunitaria di sicurezza sociale, di cui soffrono i lavoratori atipici più facilmente dei soggetti impiegati in rapporti di lavoro standard, dipendano, in buona parte, da *deficit* di tutela previdenziale propri dei sistemi nazionali, cui la tecnica del coordinamento non riesce a dare risposta per limiti che possiamo considerare ad essa intrinseci. Una riforma della normativa di coordinamento – rivolta ad esempio ad ampliare la possibilità di esportare le prestazioni di disoccupazione o a limitare l'impatto transnazionale della frammentazione contributiva che affligge sproporzionalmente i percorsi assicurativi e professionali dei lavoratori atipici – non riuscirebbe, da sola, in questa prospettiva, a superare i principali vuoti di tutela sociale a carico di tali soggetti. La indicazione di *policy* che emerge in tal senso dal rapporto è che, in questa vasta area "sismica" dei mercati del lavoro nazionali, un effettivo e significativo rafforzamento della tutela garantita dai regolamenti europei attraverso la tecnica del coordinamento presupponga, in realtà, un qualche intervento "a monte" in

termini di armonizzazione minima dei sistemi di protezione sociale nazionale, ovvero di introduzione di standard minimi comuni di tutela. Si è naturalmente consapevoli della estrema problematicità di tale opzione, che si pone in controtendenza con l'intera vicenda dell'intervento comunitario in materia di sicurezza sociale³ e, a ben vedere, con le stesse scelte effettuate, anche di recente, dal legislatore europeo con le direttive sul lavoro atipico (a tempo parziale, a termine e interinale)⁴. Ma si deve essere altrettanto consapevoli che, se una determinata forma di lavoro atipico è in tutto o in parte sottratta (come dimostrano importanti esempi tratti dai rapporti nazionali⁵) ad obblighi di assicurazione sociale, ben poco potrà la tecnica del coordinamento, come tale strutturalmente inidonea ad assicurare una tutela transnazionale a rapporti che, negli ordinamenti degli Stati membri, sono sostanzialmente esclusi dai circuiti di protezione sociale.

I soggetti protetti dal sistema europeo di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale.

Una classica barriera all'accesso dei rapporti di lavoro atipico – cioè diversi dal modello della relazione contrattuale bilaterale a tempo pieno e indeterminato⁶ – alla tutela offerta dai regolamenti comunitari di sicurezza sociale deve essere storicamente individuata nella definizione restrittiva del campo di applicazione soggettiva del sistema di coordinamento. Si è accennato come, sotto questo profilo, la disciplina di coordinamento abbia conosciuto, dalla primitiva impostazione fortemente selettiva dei regolamenti nn. 3 e 4 del 1958 ad oggi, una spettacolare evoluzione nel segno della sostanziale universalizzazione del campo di applicazione soggettivo della tutela, che oggi si presta molto più che in passato ad includere nel proprio perimetro soggettivo i rapporti di lavoro (subordinato o autonomo) di natura "atipica".

Si tratta di una vicenda complessa, che come noto si intreccia con quella, solo in parte sovrapponibile, relativa alla parallela estensione del campo di applicazione della normativa sulla libera circolazione dei lavoratori nel mercato comune. Nell'economia di questo contributo è impossibile ripercorrerne i complessi sviluppi, legislativi e giurisprudenziali, con dovizia di dettagli⁷, per cui ci si limiterà a riepilogare i passaggi essenziali che risultano strumentali all'analisi svolta più avanti nella seconda e nella terza parte del rapporto.

Valga anzitutto ricordare che una nozione propriamente comunitaria di lavoratore subordinato, elaborata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in assenza di una definizione normativa, può dirsi operante soltanto ai fini della determinazione della sfera di applicazione dell'attuale art. 45 TFUE (e della correlativa disciplina derivata) e non ai fini della normativa sul coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale oggi contenuta nei regolamenti n. 883 del 2004 e n. 987 del 2009. Ai fini della attribuzione della titolarità del diritto alla libertà fondamentale di circolazione dei lavoratori nel mercato comune (e interno), la Corte di giustizia ha come noto individuato la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro nella "circostanza che una persona fornisca prestazioni di indiscusso valore economico ad un'altra persona e sotto la direzione della stessa, ricevendo come contropartita una retribuzione⁸", fondando su di essa la nozione comunitaria di lavoro subordinato.

L'ampia definizione funzionale dei criteri oggettivi nei quali si articola la nozione di subordinazione è garanzia della più estesa ed uniforme applicazione dell'art. 45 TFUE. La

necessità che la nozione sia inderogabilmente fissata a livello comunitario (fatto comunque salvo il necessario accertamento del giudice nazionale in ordine alla ricorrenza in concreto dei requisiti di appartenenza alla fattispecie) è affermata sin dalla prima giurisprudenza in materia. È già nel celebre caso *Unger* che la Corte afferma che il termine lavoratore di cui agli attuali artt. 45-48 TFUE “ha un significato comunitario”: “L’instaurazione della libertà di circolazione dei lavoratori la più ampia possibile” rientra, infatti, tra i “fondamenti della Comunità”, e la necessaria uniformità applicativa di tali essenziali principi sarebbe messa in pericolo ove la determinazione della portata delle norme sulle quali essi poggiano fosse lasciata ai legislatori nazionali; se il loro significato dovesse ricavarsi dal diritto interno, “ciascuno Stato potrebbe modificare la portata della nozione di lavoratore migrante ed escludere a suo piacimento determinate categorie di persone dalle garanzie offerte dal Trattato”⁹.

Nella propria giurisprudenza, la Corte di giustizia si richiama costantemente a tre criteri oggettivi (rilevanti, quindi, sul piano dell’effettivo svolgimento del rapporto, a prescindere dalla qualificazione allo stesso eventualmente attribuita dalle parti) di individuazione della sfera applicativa dell’art. 45 TFUE. Essi consistono: a) nel carattere “reale ed effettivo” della prestazione personalmente resa; b) nella soggezione al potere di direzione del destinatario della stessa (in cui si esprime propriamente il vincolo di subordinazione); c) nella natura onerosa della prestazione (i.e. nel pagamento, in qualsiasi forma, di una retribuzione a titolo di corrispettivo). Di tali criteri, a ben vedere solo il secondo serve a identificare e a qualificare il rapporto come di natura subordinata, per distinguerlo propriamente dal novero delle prestazioni rese in regime di autonomia, mentre il primo e il terzo – sia pure in relazione a profili distinti – valgono essenzialmente a individuare la effettiva natura economica (ed onerosa) della prestazione resa dal lavoratore. Ed è in tali ultimi criteri – funzionalmente convergenti – che va rintracciato il centro gravitazionale della definizione. Non è del resto un caso che la Corte di giustizia abbia dimostrato una persistente riluttanza a definire in che cosa precisamente consista prestare la propria opera “sotto la direzione” di un altro soggetto. L’impressione che emerge dalla vasta casistica giurisprudenziale è che la Corte utilizzi un concetto assai ampio ed elastico – “debole”, come talvolta si è detto¹⁰ – di

³ Cfr. per tutti, più di recente, C. Caldarini, *Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Ovvero, perché in Europa i regimi di welfare sono così diversi tra loro*, in corso di pubblicazione, e S. Giubboni, *L’azione comunitaria in materia di sicurezza sociale in prospettiva storica. Omaggio a Lionello Levi Sandri*, in A. Varsori, L. Mechi (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, Franco Angeli, Milano, 2008, p. 175 ss.

⁴ Si veda, tra i tanti, volendo, S. Giubboni, *La protezione dei lavoratori non-standard nel diritto dell’Unione europea. Note introduttive*, in *Studi in onore di Tiziano Treu*, Jovene, Napoli, 2011, vol. III, p. 1449 ss.

⁵ A partire da quello, senz’altro tra i più noti e discussi in Europa, dei cd. *mini-jobs* tedeschi (v. *infra*, alla parte seconda e terza di questo rapporto).

⁶ Sulla nozione convenzionale di lavoro atipico assunta, in assenza di una definizione normativa comune, ai fini della analisi comparata svolta nel rapporto, e sui diversi possibili “gradi di atipicità” della relazione lavorativa, cfr. meglio *infra* le indicazioni fornite nella parte seconda.

⁷ Per questi si rinvia, volendo, a S. Giubboni, *La nozione comunitaria di lavoratore subordinato*, in S. Sciarra, B. Caruso (a cura di), *Il lavoro subordinato*, vol.V del Trattato di diritto del lavoro dell’Unione europea diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio, Torino, Giappichelli, 2009, p. 35 ss.

⁸ Corte di giustizia, 3 luglio 1986, C-66/85, *Lawrie-Blum*.

⁹ Corte di giustizia, 19 marzo 1964, 75/63, *Unger*.

¹⁰ Cfr. P.Tosi, F.Lunardon, *Introduzione al diritto del lavoro. 2. L’ordinamento europeo*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 93 ss.

subordinazione. Non deve così sorprendere che, nell'economia dell'art. 45 TFUE, definendo la nozione di lavoratore subordinato la Corte finisca per attribuire il peso specifico maggiore, più che al vincolo di subordinazione in quanto tale, ai criteri del carattere oneroso del rapporto – con la determinazione di un concetto molto elastico di retribuzione – e, soprattutto, della natura reale ed effettiva delle prestazioni rese dal soggetto.

È ad ogni modo principalmente in forza dell'interpretazione estensiva di questi criteri che la Corte di giustizia ha potuto ricomprendere senza fatica la variegata congerie di lavori flessibili, atipici o non-standard progressivamente fioriti negli ordinamenti nazionali e che hanno cominciato ad essere portati all'attenzione dei giudici di Lussemburgo già alla fine degli anni '70. La Corte, pur a fronte delle crescenti incertezze qualificatorie registratesi all'interno degli ordinamenti nazionali (emblematici, sia pure per ragioni molto diverse, le esperienze dell'ordinamento inglese e di quello italiano)¹¹, non ha avuto così difficoltà ad includere nel raggio applicativo dell'art. 45 TFUE i lavoratori a tempo parziale, a chiamata, occasionali e intermittenti, temporanei o stagionali, ovvero impegnati in attività formative o anche di *stage*. O, per meglio dire, le difficoltà principali si sono registrate non sul se l'attività in questione fosse di natura subordinata, questione per lo più definita in senso affermativo, ma sul se l'attività medesima potesse dirsi reale ed effettiva. Così, ad esempio, in tema di ammissione dei lavoratori a tempo parziale alla libertà di circolazione ex art. 45 TFUE, alla Corte si è posta la questione se fosse a ciò d'ostacolo la circostanza che il prestatore di lavoro ricavasse dalla propria attività economica un reddito inferiore al minimo vitale stabilito nel paese ospitante ovvero dovesse integrare le proprie entrate ricorrendo al sistema di assistenza sociale dello stesso. E la Corte ha chiarito che, purché non si sia in presenza di prestazioni meramente marginali ed accessorie (per le quali non si può parlare di una vera e propria attività di natura economica), tali elementi non sono ostativi alla applicazione – la più larga possibile, trattandosi di una libertà fondamentale – dell'art. 45 TFUE¹².

Ne risulta, dunque, nel complesso, una nozione ampia di lavoratore subordinato ai sensi dell'art. 45 del TFUE e della normativa sulla libertà di circolazione (oggi consolidata nella direttiva 2004/38/CE e nel regolamento n.492/2011), deliberatamente ridotta “all'essenziale”, cioè – come è stato efficacemente osservato – “al nesso sinallagmatico accompagnato dall'elemento della subordinazione”¹³.

La vicenda della definizione del campo di applicazione *ratione personae* della normativa di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale ha seguito un traiettoria diversa, benché in qualche misura convergente nei risultati¹⁴. La inclusione nella sfera di applicazione soggettiva dei regolamenti anche dei rapporti di lavoro atipico ha infatti incontrato, quest'ambito, difficoltà di natura diversa, dovute principalmente, da un lato, al fatto che la normativa di coordinamento

¹¹ Cfr. più diffusamente Giubboni, *La nozione comunitaria di lavoratore subordinato*, cit., p. 53 ss., e Countouris, *The Changing Law of the Employment Relationship*, cit., p. 177 ss.

¹² Cfr. più di recente Corte di giustizia, 7 settembre 2004, Causa C-456/02, *Trojani*.

¹³ L.S. Rossi, *I beneficiari della libera circolazione delle persone nella giurisprudenza comunitaria*, in *Foro italiano*, 1994, I, c. 97 ss., qui c. 102.

¹⁴ Una trattazione più ampia di tali aspetti si trova in S. Giubboni, G. Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 174 ss.

dei sistemi nazionali di sicurezza sociale è stata originariamente configurata solo con riguardo al lavoro subordinato in senso stretto e, dall'altro, al fatto che, in tale ambito, non vige una nozione propriamente comunitarizzata di lavoratore, visto che i regolamenti (in particolare il n. 3/1958 e il n. 1408/71) hanno sempre rinviato alla definizione dettata dagli ordinamenti giuridici nazionali. E mentre sul primo versante il regolamento n. 883/2004 ha definitivamente superato gli originari limiti applicativi, centrando la individuazione della platea dei soggetti protetti sullo status di cittadinanza europea e non più su quello professionale od occupazionale, sul versante della nozione di lavoratore (nei limiti in cui essa continua a rilevare ai fini del coordinamento della sicurezza sociale) permane la limitazione derivante dal rinvio agli ordinamenti nazionali, che impedisce, a differenza di quanto si è detto a proposito dell'art. 45 TFUE, la delineazione di una definizione propriamente comunitaria di lavoratore.

I due aspetti meritano di essere messi meglio a fuoco.

A) Si è già avuto modo di ricordare che l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina comunitaria di sicurezza sociale ha conosciuto un processo di progressiva estensione sino alla sostanziale generalizzazione del suo raggio di copertura ad opera del regolamento n. 883/2004. Sospinto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha al riguardo giocato un decisivo ruolo propulsivo, il legislatore comunitario ha dapprima esteso la disciplina dei regolamenti ai lavoratori autonomi, con pressoché integrale travaso delle regole inizialmente previste per i soli prestatori di lavoro subordinato; ha poi proseguito la graduale espansione della sfera soggettiva del coordinamento, da un lato includendovi tipologie di rapporti di lavoro solo in parte ricompresi nel sistema, e dall'altro valicando i confini del lavoro, autonomo o subordinato, per attrarvi anche soggetti economicamente inattivi, quali gli studenti. La compiuta universalizzazione della copertura soggettiva della normativa di coordinamento si è infine avuta con l'art. 2 del regolamento n. 883/2004, che riferisce il proprio ambito di applicazione *ratione personae* ai cittadini di uno Stato membro, agli apolidi e ai rifugiati residenti in uno Stato membro che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari o superstiti. Il campo di applicazione *ratione personae* del regolamento n. 883/2004 è dunque ormai affrancato dal riferimento allo status occupazionale del soggetto, che ancora caratterizzava la disciplina del regolamento n. 1408/71, per essere invece universalisticamente ancorato alla duplice condizione che la persona interessata abbia, da un lato, la cittadinanza di uno Stato membro (ovvero sia apolide o rifugiata) e, dall'altro, sia (o sia stata) assoggettata alla legislazione di sicurezza sociale di un paese appartenente all'Unione.

Tenuto conto la disciplina di coordinamento risulta estesa (sia pure a certe condizioni) anche ai cittadini di paesi terzi legalmente residenti e occupati in uno Stato membro dell'Unione, il centro gravitazionale della definizione del campo di applicazione *ratione personae* si sposta dunque sul dato della copertura del soggetto da parte della legislazione di sicurezza sociale dei paesi membri. Il raggio di copertura dell'affiliazione ai regimi nazionali di sicurezza sociale condiziona così – come vedremo meglio più avanti – l'effettivo grado di estensione della disciplina dei regolamenti ai lavoratori atipici e ai soggetti economicamente inattivi. Di converso, il problema della qualificazione del rapporto come di lavoro subordinato o autonomo, nel nuovo impianto dei regolamenti di sicurezza sociale si sposta “a valle”, rilevando soprattutto ai fini della determinazione della legge applicabile (v. infatti l'art. 11 del regolamento n. 883/2004).

Va peraltro sin d'ora notato come una restrizione del campo di applicazione *soggettivo* del regolamento n. 883/2004 possa conseguire – in questa nuova impostazione – dai limiti *oggettivi* della sua applicabilità *ratione materiae ex art. 3*. In questo senso, la perdurante esclusione dell'assistenza sociale dalla sfera oggettiva del regolamento potrebbe condizionare negativamente l'effettiva estensione universalistica a tutti i cittadini, compresi quelli economicamente inattivi. E lo stesso deve dirsi per la limitazione ai soli rischi sociali tipici esaustivamente elencati nell'art. 3, par. 1, del regolamento n. 883/2004 in termini appena più aggiornati di quanto facesse il previgente regolamento n. 1408/71.

Da questo punto di vista, potrebbe incidere in senso limitativo soprattutto l'esclusione dei sistemi di protezione sociale di carattere propriamente generale, non correlati cioè ad uno dei suddetti rischi sociali specifici, quali tipicamente gli schemi di reddito minimo garantito esistenti in taluni ordinamenti nazionali. Anche quando ricadano nel perimetro applicativo del regolamento, tali schemi sono peraltro di norma ricompresi nel novero delle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, di cui all'allegato X del regolamento n. 883/2004, e dunque sottratti all'applicazione del principio di revoca delle clausole di residenza con conseguente non esportabilità del beneficio. La universalizzazione soggettiva della sfera applicativa personale del sistema di coordinamento, portata a compimento dal regolamento n. 883/2004 perfezionando un trend in atto da molto tempo, rischia così di presentare più di un vuoto e di essere condizionata (a svantaggio, come vedremo meglio nella parte terza, dei soggetti impegnati in rapporti di lavoro atipico) proprio dai perduranti limiti di applicazione oggettiva del regolamento.

- B)** Anche il secondo profilo cui è stata storicamente rimessa la funzione di delimitare il campo di applicazione soggettiva dei regolamenti sino alla riforma del 2004 merita qualche più precisa puntualizzazione. Si è detto che la nozione di lavoratore subordinato assunta ai fini della libertà di circolazione ex art. 45 del TFUE è diversa da quella sviluppata dalla stessa Corte di giustizia ai fini della applicazione della disciplina di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Solo la prima è una nozione propriamente comunitaria, mentre la seconda è determinata essenzialmente dal rinvio agli ordinamenti previdenziali nazionali¹⁵. La nozione “previdenziale” di lavoratore subordinato – rilevante ai fini della disciplina comunitaria di coordinamento – si è, in effetti, nel tempo distaccata e per così dire “affrancata” da quella lavoristica, con la quale si era sovrapposta in un primo tempo, per divaricarsene sospinta appunto da esigenze diverse, per quanto complementari rispetto a quelle proprie dell'art. 45 TFUE. La divaricazione tra le due nozioni è avvenuta col passaggio, che era stato delineato già con la ricordata sentenza *Unger*, dal concetto di “lavoratore” a quello di “assicurato sociale”. È invero già in *Unger* che si chiarisce che la nozione di “lavoratore migrante comprende tutti coloro i quali, in quanto tali e senza riguardo al modo in cui vengono denominati, sono tutelati dai vari sistemi nazionali di previdenza sociale”. E quando ha per la prima volta organicamente riformato la disciplina del coordinamento, sostituendo al regolamento n. 3/1958, sul quale si era pronunciata la Corte in *Unger*, il regolamento n. 1408/71, il legislatore

¹⁵ Cfr. più diffusamente Giubboni, *La nozione comunitaria di lavoratore subordinato*, cit., p. 53 ss., e Countouris, *The Changing Law of the Employment Relationship*, cit., p. 177 ss.

comunitario non ha che preso atto dell' *acquis* giurisprudenziale nel frattempo formatosi, codificandolo nel testo dell'art. 1 del regolamento del 1971. Col termine “lavoratore subordinato” questo designa, infatti, “qualsiasi persona coperta da assicurazione obbligatoria o facoltativa continuata contro uno o più eventi corrispondenti ai settori di un regime di sicurezza sociale applicabile ai lavoratori subordinati [...]”. Tale “traslazione dalla nozione di lavoratore a quella di persona coperta da assicurazione”¹⁶ ha determinato una progressiva divaricazione delle nozioni, rispettivamente lavoristica e previdenziale, di lavoratore; e ciò in due principali direzioni, entrambe coerenti con le funzioni della normativa comunitaria di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Da un lato, essa ha condotto ad una sostanziale ri-nazionalizzazione della nozione previdenziale di lavoratore subordinato, che può dirsi comunitaria – in omaggio alla costante giurisprudenza della Corte – in un senso assai più circoscritto di quello che vale per la corrispondente nozione ex art. 45 TFUE. Dall'altro lato, tale divaricazione delle due nozioni, nell'affrancare quella previdenziale dal riferimento al contratto o al rapporto di lavoro, ha dato a quest'ultima una decisiva spinta alla espansione, o meglio alla progressiva generalizzazione dei confini soggettivi del sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, spinta che è stata come ricordato portata a compimento dal regolamento n. 883/2004.

L'ambito di applicazione oggettivo del sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale e il lavoro atipico

L'universalizzazione del referente soggettivo della normativa comunitaria in materia di sicurezza sociale – che supera come visto la condizione di lavoratore, subordinato o autonomo, per radicarsi nel rapporto di cittadinanza – viene ridimensionata, come pure si è accennato, dai limiti che ancora circoscrivono l'ambito applicativo *ratione materiae* del regolamento n. 883/2004.

Il regolamento n.883/2004 ha provveduto ad estensioni assai limitate del campo di applicazione *ratione materiae* della previgente disciplina di coordinamento contenuta nel regolamento n. 1408/71. Contrariamente a quanto aveva proposto la Commissione nel 1998, il nuovo regolamento mantiene, innanzi tutto, all'art. 3, la regola della elencazione tassativa e chiusa dei rischi sociali cui è riferita la protezione oggettiva offerta dal sistema sovranazionale di coordinamento. La proposta della Commissione si era spinta sino ad ipotizzare un'elencazione solo esemplificativa delle materie, o meglio dei settori coperti dalla legislazione di sicurezza sociale degli Stati membri e ricadenti nella sfera d'applicazione oggettiva del regolamento; ma il legislatore comunitario si è mostrato, alla fine, estremamente cauto, operando appunto estensioni limitate a specifiche tipologie di prestazioni senza alterare la logica di funzionamento del sistema. La struttura dell'art. 3 del nuovo regolamento n.883/2004 è perciò sostanzialmente corrispondente a quella del previgente art. 4 del regolamento n. 1408/71. Tali estensioni costituiscono, del resto, forme di razionalizzazione del quadro normativo già

¹⁶ A. Andreoni, *Sicurezza sociale. Sistemi nazionali e armonizzazione*, in A. Baylos Grau, B. Caruso, M. D'Antona, S. Sciarra (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Monduzzi, Bologna, 1996, p. 527 ss., qui p. 533.

vigente per effetto delle sentenze interpretative della Corte di giustizia, più che veri e propri allargamenti in senso qualitativo dell'ambito materiale del sistema di coordinamento.

La scelta compiuta dal legislatore del 2004 non sorprende, in quanto da sempre la determinazione del campo di applicazione materiale del regolamento costituisce, in qualche modo, la linea di maggior resistenza alle tendenze interpretative espansive coltivate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Nella dialettica tra Corte di giustizia e legislatore è, infatti, soprattutto sul piano della delimitazione della sfera oggettiva d'applicazione della normativa di coordinamento che si sono consumati i conflitti più aspri, e mentre la tendenza alla progressiva generalizzazione soggettiva della disciplina è stata sostanzialmente assecondata anche sul piano legislativo, quella all'allargamento materiale del regolamento ha viceversa conosciuto reazioni decisamente più forti da parte degli Stati membri. La vicenda che ha portato all'introduzione delle prestazioni speciali a carattere non contributivo, con il noto regime derogatorio alla regola generale della esportabilità delle prestazioni, costituisce l'esempio forse più importante in tal senso.

Ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 1408/71 la disciplina di coordinamento si applicava a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti le prestazioni di malattia e maternità, quelle di invalidità, di vecchiaia e per i superstiti, quelle per infortunio sul lavoro e malattia professionale, gli assegni in caso di morte, le prestazioni di disoccupazione e quelle familiari. Nell'elenco fatto dall'art. 3 del vigente regolamento n. 883/2004, alle prestazioni di maternità si affiancano quelle "di paternità assimilate" (lett. b)) e si aggiungono le "prestazioni di pensionamento anticipato" (lett. i). L'estensione a tali ultime prestazioni – la sola che, a ben vedere, possiede un'autentica portata innovativa – risulta, peraltro, piuttosto limitata sul piano pratico. Ed infatti, da un lato, il regolamento n. 883/2004 è destinato a coprire i soli schemi di pensionamento anticipato istituiti e regolati per legge, con esclusione di quelli – e sono i più numerosi, in Europa – disciplinati dalla contrattazione collettiva; d'altro lato, ad essi non si applica il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi, e ciò, come recita il trentatreesimo "considerando" del regolamento, proprio in ragione del fatto che "i regimi legali di prepensionamento vigono solo in un numero assai limitato di Stati membri". Il nuovo regolamento, d'altra parte, non contiene un esplicito allargamento del proprio campo materiale d'applicazione alle prestazioni riguardanti il cosiddetto rischio di dipendenza, erogate cioè alle persone bisognose dell'assistenza di terzi per compiere gli atti quotidiani della vita. La loro inclusione può tuttavia considerarsi pacifica anche nel contesto del regolamento n. 883/2004 per effetto della consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, che le assimila alle prestazioni di malattia¹⁷.

Anche l'art. 3, par. 5, del regolamento n. 883/2004 stabilisce (al pari dell'art. 4, par. 4, di quello del 1971) che le relative previsioni non si applicano alla "assistenza sociale e medica". Nel regolamento del 2004 la tradizionale esclusione dell'assistenza sociale dal campo di applicazione materiale del coordinamento si sovrappone, quindi, alla estensione *ratione*

¹⁷ Rimangono invece esclusi, anche dal nuovo regolamento, i regimi di previdenza complementare di fonte convenzionale. Rinviamo, per un approfondimento dei rilevanti profili problematici di tale esclusione, a S. Giubboni, *Coordinamento europeo della sicurezza sociale e regimi di previdenza complementare*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2010, p. 193 ss.

personae della relativa disciplina ai soggetti economicamente inattivi che siano coperti da un regime di sicurezza sociale di uno o più Stati membri. La evidente tensione tra queste due opzioni – apparentemente contraddittorie – è ridimensionata dalla circostanza che la nozione di assistenza sociale rilevante ai fini della delimitazione della sfera di applicazione materiale dei regolamenti di sicurezza sociale è stata come ben noto ridotta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia entro confini assai ristretti. In virtù del consolidato indirizzo interpretativo della Corte, infatti, purché sussista un collegamento con uno dei rischi tipici annoverati oggi nell’art. 3 del regolamento n. 883/2004, è di “sicurezza sociale” ogni prestazione spettante al beneficiario individuato dall’ordinamento nazionale in forza di una posizione legalmente definita, che non conceda cioè all’amministrazione erogatrice alcun margine di discrezionalità sul piano della valutazione personale e individualizzata dello stato di bisogno del soggetto. Proprio dell’assistenza sociale è viceversa tale elemento di discrezionalità, ovvero di sottoposizione ad una valutazione individualizzata delle condizioni di bisogno della persona: solo questo elemento consente di escludere legittimamente l’applicazione *ratione materiae* del regolamento.

Nella misura in cui si diano situazioni giuridiche legalmente definite, diritti soggettivi ad una prestazione correlata ad uno dei rischi sociali indicati dall’art.3 del regolamento, eventuali elementi di affinità con la nozione di assistenza sociale accolta nell’ordinamento interno non valgono pertanto ad escludere la prestazione dal sistema europeo di coordinamento. È questo il significato del principio del cosiddetto carattere attrattivo della previdenza sull’assistenza sociale¹⁸. Ed è proprio la crescente forza d’attrazione esercitata dai regolamenti europei su quelle prestazioni “miste” o “ibride”, a cavallo tra assistenza e previdenza sociale, che ha spinto il legislatore comunitario a creare la categoria intermedia delle prestazioni speciali a carattere non contributivo, alla quale si è più volte fatto cenno. Il regolamento n. 1247/92, che per primo ha introdotto tale categoria in certo modo intermedia di prestazioni di sicurezza sociale, assoggettandola ad uno speciale sotto-sistema di coordinamento, ha rappresentato una risposta di compromesso alle sollecitazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Il regolamento del 1992 – poi sostanzialmente confermato dalle successive revisioni della disciplina di coordinamento (v. da ultimo l’art. 70 del regolamento n. 883/2004) – ha incentrato lo speciale statuto di tali prestazioni, oggi tassativamente elencate nell’allegato X del vigente regolamento, nella inapplicabilità della regola della esportabilità, con conseguente diritto alla percezione delle stesse solo nello Stato di residenza in cui si è maturato il corrispondente diritto alla stregua della *lex loci domicilii*.

Deve essere peraltro sottolineato che tali perduranti limiti applicativi oggettivi del regolamento (l’esclusione della assistenza sociale, da un lato, e la sottrazione delle prestazioni speciali di carattere non contributivo alla regola della esportabilità) tendono oggi ad essere sottoposti dalla Corte di giustizia ad un più stringente controllo di compatibilità (in particolare sotto il profilo del rispetto del criterio di proporzionalità) con i principi stabiliti dal Trattato in materia di cittadinanza dell’Unione e di libera circolazione delle persone. Si tratta di una tendenza indubbiamente innovativa, che ha già comportato un significativo ridimensionamento della

¹⁸ V. per tutti R. Foglia, *La sicurezza sociale*, in *Trattato di diritto privato* diretto da M. Bessone, Vol. XXVI, *Il diritto privato dell’Unione europea*, a cura di A. Tizzano, tomo II, Torino, Giappichelli, 2006, p. 1166 ss.

deroga alla esportabilità prevista per le prestazioni non contributive, deroga che in virtù di questa giurisprudenza non potrà più essere meccanicamente applicata dagli Stati membri interessati.

Nella già citata sentenza *Hendrix*¹⁹, mutando un indirizzo consolidato²⁰, la Corte ha infatti ammesso che, in linea di principio, gli artt. 45 del TFUE e 7 del regolamento n. 1612/68 non ostano ad una normativa nazionale di attuazione degli artt. 4, n. 2bis, e 10bis del regolamento n. 1408/71 (l'attuale art. 70 del regolamento n. 883/2004), la quale prevede che una prestazione speciale di carattere non contributivo²¹ possa essere concessa solo alle persone residenti nel territorio nazionale. Tuttavia, come ha innovativamente precisato la Corte, “l’applicazione di tale normativa non deve comportare una lesione dei diritti di una persona che si trovi in una situazione come quella del ricorrente nella causa principale che vada oltre quanto necessario ai fini della realizzazione del legittimo obiettivo previsto dalla normativa nazionale”²². Sarà pertanto compito del giudice nazionale, tenuto ad applicare le norme del proprio ordinamento alla stregua di un’interpretazione conforme al diritto dell’Unione, verificare se il lavoratore, pur trasferendo altrove la propria residenza, abbia mantenuto il complesso dei suoi legami economici e sociali con lo Stato membro d’origine. Ed in questo caso, il divieto di esportabilità della prestazione non contributiva, sebbene previsto dal regolamento di sicurezza sociale, sarebbe certamente in contrasto con i principi fondamentali del Trattato in materia di libera circolazione dei lavoratori (e più in generale dei cittadini europei) all’interno dell’Unione.

Questa sentenza è esemplificativa di un più generale orientamento giurisprudenziale volto ad assicurare una piena parità di trattamento nell’accesso transnazionale ai diritti sociali dei lavoratori (e dei cittadini) europei all’interno dell’Unione, anche oltre le limitazioni formalmente consentite agli Stati membri dal diritto derivato e in particolare dalla normativa di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale²³.

Il “posto” del lavoro atipico nei regolamenti europei di sicurezza sociale: una conclusione “intermedia”

L’analisi che precede già consente di consegnare primi risultati parziali, affidandoli alla verifica della seconda e della terza parte del rapporto.

Il “posto” del lavoro atipico all’interno del sistema europeo di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale si è senza dubbio ampliato, nel corso della lunga evoluzione della normativa sovranazionale, in virtù della graduale universalizzazione del campo di applicazione soggettiva

¹⁹ *Supra*, nota 2.

²⁰ V. Corte di giustizia, 6 luglio 2006, causa C-154/05, *J.J. Kersbergen-Lap e D. Dams-Schipper*, nella quale la Corte aveva senz’altro ammesso che le prestazioni di assistenza per i giovani disabili colpiti da incapacità lavorativa previste dalla legislazione olandese, in quanto prestazioni speciali di carattere non contributivo menzionate nell’allegato II-bis al regolamento n. 1408/71, potessero essere versate solo ai soggetti residenti nei Paesi Bassi.

²¹ Si trattava sempre delle prestazioni previste nei Paesi Bassi per l’assistenza ai giovani disabili colpiti da inabilità, di cui si è detto nella nota precedente.

²² Punto 58 della sentenza *Hendrix*.

²³ Per una più ampia analisi facciamo rinvio a S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 177 ss.

di questa disciplina – che ha raggiunto la piena maturazione con la riforma dei regolamenti del 2004/2009 – e della dilatazione dello stesso raggio applicativo *ratione materiae*. Quest’ultimo resta tuttavia affetto da limitazioni rilevanti soprattutto per l’area del lavoro atipico. I lavoratori atipici – come risulterà meglio dall’analisi delle successive sezioni del rapporto – subiscono d’altra parte più facilmente le restrizioni (parziali o totali) alla esportabilità del diritto previste, rispettivamente, in materia di prestazioni di disoccupazione e di prestazioni speciali di carattere non contributivo.

D’altra parte, occorre anche considerare che l’aumento della mobilità temporanea nella forma del distacco transnazionale dei lavoratori nell’ambito di una prestazione di servizi genera spesso ripercussioni negative sul livello di protezione sociale dei soggetti coinvolti, in particolare laddove si basa sullo sfruttamento dei differenziali di protezione sociale tra paese di provenienza (cui il lavoratore resta affiliato ai fini previdenziali) e paese di destinazione della prestazione.

Come risulterà meglio dall’analisi svolta nella seconda e terza parte del rapporto, i lavoratori non-standard incontrano del resto difficoltà di accesso ad una effettiva tutela transnazionale di sicurezza sociale in buona parte dovute a *deficit* strutturali di protezione non compensabili neppure da un eventuale ulteriore affinamento della normativa contenuta nei regolamenti comunitari. Il sistema di coordinamento si limita infatti, per definizione, a rendere comunicanti e sincronici tra di loro sistemi di sicurezza sociale che restano fondamentalmente determinati e definiti a livello nazionale, per cui non può di per sé supplire a lacune di protezione originatesi negli ordinamenti degli Stati membri. Se un determinato rapporto di lavoro è in tutto o in parte privo di tutela previdenziale alla stregua della normativa in vigore nello Stato membro di origine, o se il lavoratore atipico, per la frammentarietà e discontinuità del percorso professionale, non riesce in quel paese a maturare i requisiti assicurativi minimi per l’accesso alla tutela previdenziale nazionale, la disciplina di coordinamento non può per definizione svolgere una funzione compensativa.

Anche ipotizzando una completa neutralizzazione dei requisiti temporali per l’accesso alla totalizzazione comunitaria, è evidente come in situazioni del genere la tecnica del coordinamento sia, da sola, inidonea ad assicurare adeguati livelli di tutela nello spirito dell’art. 34 della Carta di diritti fondamentali dell’Unione europea²⁴. Solo un minimo di omogeneità di tutela attorno ad uno zoccolo duro di diritti fondamentali di sicurezza sociale definiti a livello europeo – in via di armonizzazione o di standardizzazione normativa – potrebbe consentire di trarre un tale risultato.

Panoramica generale sui contratti di lavoro atipico nei paesi oggetto dello studio e in generale all'interno dell'UE

1. Contesto

In tutti gli otto paesi del progetto ACCESSOR si osserva che i contratti di lavoro atipico sono aumentati di numero negli ultimi vent'anni. Ciò si è verificato in seguito alla proliferazione di forme di contratto alternative, in un contesto di crisi economica e globalizzazione; lo sviluppo di nuove tecnologie; un deterioramento complessivo dei diritti all'occupazione, concentrando l'attenzione su nuove strategie per promuovere la flessibilità e ridurre i costi del lavoro. Si adduce anche la deregolamentazione tra le cause che hanno portato allo sconvolgimento del mercato del lavoro, in economie tradizionalmente forti, come ad esempio la Germania. L'impatto della crisi economica, tuttavia, pur avendo incoraggiato la crescita di alcune forme di lavoro tipico in alcuni paesi, ha portato anche alla riduzione di forme più stabili di lavoro atipico in altri. In Italia, quasi due contratti su tre stipulati negli ultimi anni sono stati per lavori a tempo determinato. In Svezia, i contratti a tempo determinato sono cresciuti fino a rappresentare uno su sei (15 per cento) di tutti i contratti di lavoro, tanto da essere ora considerati quasi la regola. C'è stata anche una crescita dei contratti a chiamata e a 'zero ore', soprattutto per quanto riguarda i giovani. Si osserva che in Francia la crescita del lavoro atipico si è sviluppata a partire dagli anni '80, con un aumento pari a sei volte il numero di lavoratori a tempo determinato ed una crescita pari a quattro volte il numero di contratti terzi, con aumenti simili per quanto riguarda i contratti di tirocinanti. In Germania, ad esempio, si stima che un giovane lavoratore qualificato su cinque abbia ricoperto almeno un posto di lavoro e nella metà dei casi non c'è stata remunerazione, mentre per l'altra metà il compenso percepito non garantiva la sussistenza. In questo paese, circa come nove milioni di contratti attuali possono essere definiti atipici. Anche secondo l'esperto del Belgio il lavoro atipico ha cominciato a manifestarsi verso la fine degli anni '90 ma fino al 2010 era limitato a due tipologie: contratti part-time e a tempo determinato. Tuttavia, più recentemente si è verificata una rapida espansione di altre forme di lavoro atipico, compreso il lavoro autonomo, il lavoro interinale e in subappalto; il lavoro stagionale e occasionale, oltre al lavoro presso le abitazioni, nel contesto di un nuovo sistema appoggiato dallo stato per favorire la formalizzazione del lavoro nel settore domestico. Il lavoro stagionale, talvolta definito atipico, tende ad essere più specifico per determinati settori, in particolare edilizia, agricoltura, turismo e silvicoltura.

Non vi sono dati definitivi sulla misura della varietà delle forme di contratti atipici. Il rapporto nazionale italiano indica un numero compreso tra 19 e 46, a seconda di quale organizzazione esegua il calcolo. Il rapporto nazionale francese stila un elenco di nove forme di contratto contenute nella definizione complessiva del contratto a tempo determinato. Il rapporto britannico elenca nove diverse forme di contratto, ulteriormente suddivise in base alla natura della rapporto di lavoro. Il rapporto nazionale belga ne elenca sette tipi principali. Il rapporto sloveno suddivide il lavoro in sette tipologie principali. Il rapporto spagnolo identifica nei contratti a tempo determinato la forma principale di lavoro atipico. In molti dei rapporti nazionali ACCESSOR il lavoro atipico viene associato all'occupazione femminile nonché a quella poco retribuita, creando una sezione della forza lavoro definita sia in base al genere sia alla remunerazione. Tuttavia, anche se il lavoro femminile è prevalente in tutti i paesi tra i lavoratori

con contratto part-time, è dimostrata una crescita anche del lavoro maschile con questo tipo di contratto. In Belgio, per esempio, la proporzione degli uomini con contratto part-time, pur rappresentando meno di un decimo di tutti i lavoratori part-time, è quasi raddoppiata tra il 1999 e il 2010. In Germania, il lavoro con salario basso è cresciuto vertiginosamente negli ultimi 15 anni, con un aumento sia del lavoro atipico sia di quello molto atipico; il numero di impieghi a salario basso è cresciuto dal 17,7 per cento nel 1995 al 23,1 per cento nel 2010, ovvero una crescita del 30 per cento. Le tipologie di contratti atipici sono associate anche ai giovani lavoratori praticamente in tutti gli otto paesi oggetto dello studio, sebbene alcuni si riferiscano a lavoro atipico (in particolare, contratti a tempo determinato) associato a lavoratori più anziani con più di 50 anni. In Belgio il fenomeno del lavoro atipico viene sempre più associato ai giovani lavoratori all'inizio del loro percorso lavorativo. In Slovenia il lavoro precario è determinato dal genere (femminile), età (anziani e giovani) e classe sociale.

L'attenzione di questo rapporto si concentra sulle forme e sulle tipologie di occupazione atipica, tuttavia è importante sottolineare che il lavoro informale, ovvero il lavoro senza contratto, caratterizza il mercato del lavoro in tutti gli otto paesi oggetto dello studio incide in modo più generale dandogli una forma precisa. L'indagine Eurobarometro del 2009 indica che circa il cinque per cento dei lavoratori nell'Europa a 27 abbia svolto almeno un minimo di lavoro informale nel corso dell'ultimo anno.

2. Definizioni

Alcuni rapporti nazionali hanno fornito una definizione di lavoro atipico nel contesto del loro paese. Nella maggior parte dei casi, il lavoro atipico viene definito in relazione (o in opposizione) al lavoro tipico, che viene visto come un'occupazione a tempo pieno, a tempo indeterminato e diretta. Il rapporto dell'esperto francese definisce il lavoro atipico come 'tipologie di lavoro in cui in un modo o nell'altro, si deroga dalla norma del lavoro basata su un contratto di durata indeterminata e a tempo pieno'. Il rapporto dell'esperto sloveno definisce il lavoro precario come quello in cui i contratti 'hanno la capacità di diminuire la sicurezza sociale e la sicurezza sul lavoro'. Il rapporto dell'esperto tedesco definisce l'impiego atipico in questo modo: 'quello che non garantisce un'assicurazione di vecchiaia al di sopra della pensione di base, o non consente di pensare alla vecchiaia senza il sostegno dello stato'. Il rapporto nazionale belga definisce il lavoro tipico come 'lo standard basato su un rapporto di lavoro, derivante dal diritto o da uno statuto privato, a tempo pieno, con un contratto indefinito in termini di durata, con orario relativamente determinato, con un rapporto di lavoro basato sulla presenza di un'unica persona giuridica costituita dal datore di lavoro e collegata ad uno specifico posto di lavoro e ad una carriera programmabile'. Il lavoro atipico, quindi, è costituito da 'tutte le forme di lavoro che si distaccano dallo standard, sia in relazione alle ore di lavoro, sia per la collocazione geografica del lavoro o per il grado di subordinazione'. Il rapporto dell'esperto francese identifica due categorie di lavoro:

'quelli al di fuori dalla norma in termini di orari e stabilità del lavoro, che comprendono i contratti a tempo determinato, contratti di stage e contratti di prova. La seconda categoria si distingue dalla norma sulla base della durata dell'orario lavorativo e del salario mensile.'

3. Dati sul lavoro atipico

I rapporti nazionali ACCESSOR danno alcune indicazioni sulla copertura delle diverse forme di lavoro atipico e questi dati sono stati integrati con i dati raccolti da recenti indagini a livello UE. La tabella seguente fornisce i dati relativi agli otto paesi oggetto dello studio, confrontandoli con i dati per tutta l'UE.

Tabella 1: Dati sulle forme di contratto nei paesi oggetti dello studio

Paese	Occupazione a tempo pieno (2013)	Occupazione part-time (2013)	Contratti a tempo indeterminato (2013)	Contratti a tempo determinato (2013)	Lavoro interinale (2006)	Lavoro autonomo (2010)
Slovenia	90%	10%	84%	16%	1%	--
Regno Unito	74%	26%	93%	6%	5%	14%
Francia	82%	18%	84%	16%	2%	13%
Belgio	75%	25%	92%	8%	1%	16%
Svezia	75%	25%	85%	15%	2%	10%
Germania	73%	27%	86%	14%	1%	11%
Italia	82%	18%	87%	13%	<1%	21%
Spagna	84%	16%	78%	22%	n/k	13%
EU27	81%	19%	86%	14%	1-2%	15%

Fonte: Rapporti nazionali ACCESSOR, dati incrociati con Arrowsmith (2006), the Study on Precarious work and social rights, e con la European Labour Force Survey 2013, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database

È importante sottolineare che se da un lato si è verificata una crescita del lavoro atipico in tutti i paesi oggetto dello studio, e in generale all'interno dell'UE a 27 paesi, come si vede sopra, dall'altro l'occupazione standard continua a rappresentare la stragrande maggioranza dei contratti nei paesi esaminati. Nel Regno Unito, ad esempio, la maggior parte dei lavoratori britannici continua a lavorare con quelli che potrebbero essere definiti contratti tipici standard, ovvero contratti a tempo pieno a tempo indeterminato, sebbene vi sia stato un crollo del lavoro a tempo pieno nel periodo 2007-2011, a cui è corrisposto un aumento del lavoro

part-time. In Germania, in concomitanza con un calo percentuale, due terzi dei lavoratori attivi hanno un contratto 'tipico', anche se nel 1998 la proporzione era di tre quarti.

La non-tipicità di un contratto non implica tout court che i lavoratori con contratti di questo tipo siano necessariamente svantaggiati per quanto riguarda la protezione sociale. Di fondo, l'obbligo di 'trattamento non meno favorevole'²⁵, dovrebbe applicarsi a tutti gli stati UE nel caso di lavoratori part-time, con contratti a tempo determinato e con contratti interinali, anche se nel caso delle ultime due forme si applicano delle deroghe a seconda degli Stati Membri. Il Regno Unito, ad esempio, offre livelli di protezione inferiori ai lavoratori interinali, escludendo quelli a tempo determinato, il cui rapporto di lavoro non è diretto, dal diritto al pari trattamento.

4. Forme di contratti di impiego

Il termine 'forme di contratto', ai fini del rapporto, viene utilizzato per identificare la natura del rapporto di lavoro tra l'individuo che svolge il lavoro e l'individuo o organizzazione per cui il lavoro viene svolto. Le principali forme di contratto sono quindi:

La **forma standard**, in cui il lavoro viene svolto direttamente per l'individuo/organizzazione che lo necessita. Un lavoro come questo può essere tipico, come ad esempio un'occupazione a tempo pieno e a tempo indeterminato, tuttavia può essere anche atipico, a seconda del tipo di contratto di lavoro, come identificato nella sezione successiva del rapporto. In tutti i paesi oggetto di studio la forma standard di lavoro comprende sia contratti di servizio sia contratti per servizi; tuttavia, nel Regno Unito la legge fa una distinzione tra queste due forme, assegnando una rosa molto più vasta di protezione sul lavoro alla prima rispetto alla seconda²⁶. Tutte le altre categorie di lavoro attingono ad un modello basato sulle **relazioni a distanza** che in generale hanno come conseguenza una riduzione nei diritti sul lavoro. Queste forme principali sono analizzate successivamente.

²⁵ Questo principio è la base delle clausole anti-discriminazione nel Regno Unito e prevede che gli individui siano tutti trattati allo stesso modo.

²⁶ Nel Regno Unito il contratto 'tipico' standard viene normalmente definito come 'contratto di servizio' in base al quale il dipendente accetta di lavorare, sotto la guida del datore di lavoro, in cambio di una remunerazione. Una persona dipendente con contratto di lavoro avrà totale accesso ad una gamma completa di diritti sul lavoro e di sicurezza sociale, anche se questi possono dipendere dalla durata del servizio. Ad esempio, per beneficiare dei diritti alla protezione contro licenziamento ingiusto²⁶ un dipendente deve aver lavorato per almeno due anni per lo stesso datore di lavoro e questo vale anche per gli esuberanti²⁶). I diritti sociali possono anche dipendere dai contributi versati. Un 'lavoratore', al contrario, è una persona il cui lavoro è regolato da un 'contratto per servizi'. In questo caso la legge verifica se l'individuo abbia un grado di controllo sul proprio lavoro, se possa, ad esempio, stabilire come viene svolto e quando, se utilizza la propria strumentazione e si assume la responsabilità del pagamento delle tasse e dell'assicurazione nazionale. Questa definizione comprende in realtà i lavoratori autonomi, tuttavia i tribunali britannici l'hanno spesso estesa per comprendere lavoratori che possono essere visti come dipendenti diretti²⁶. Quelli definiti 'lavoratori' hanno diritti limitati sul lavoro e alla sicurezza sociale. Per esempio, non hanno diritto alla tutela contro il licenziamento ingiusto (indipendentemente dagli anni di lavoro) e diritti limitati alla protezione sociale.

Forme di lavoro nella categoria delle relazioni a distanza.

La prima categoria è quella di chi lavora per mezzo dei **centri per l'impiego**. Uno studio della Fondazione Europea per il Progresso di Vita e delle Condizioni di Lavoro (Arrowsmith, 2006)²⁷ ha stimato che nell'Unione Europea a 15 stati più la Norvegia (non vi erano dati abbastanza consistenti per l'UE a 12 stati) nel 2007, un numero tra uno e due per cento della forza lavoro ha lavorato tramite agenzie, il che corrisponde ad un numero tra 2,5 e 3 milioni di lavoratori, sottolineando una 'rapida espansione del lavoro interinale in quasi tutti i paesi, soprattutto tra la metà e la fine degli anni '90. La Confederazione Europea delle Agenzie Private per l'impiego (Eurociett) sostiene che vi siano circa 33.000 agenzie per l'impiego private operanti in Europa (Eurociett, 2012). Sono i giovani ad occupare la maggior parte dei lavori interinali. Secondo Eurociett, di media il 57 per cento dei lavoratori interinali in Europa ha meno di 30 anni (Eurociett, 2012). Arrowsmith (2006) ha rilevato che il 31% della forza lavoro interinale in Germania era costituito da giovani sotto i 25 anni; 34% in Spagna, 31% in Francia; 27% in Italia; 46% in Svezia (meno di 31 anni); e 51% nel Regno Unito (meno di 30 anni).

I lavoratori interinali, in teoria, hanno una certa protezione sul lavoro, almeno in conformità alla Direttiva 2008/104/EC, anche se nel caso del Regno Unito questi diritti sono stati assottigliati con la legislazione nazionale. Tuttavia, nonostante la Direttiva, in pratica, secondo i rapporti nazionali ACCESSOR, i lavoratori interinali spesso non godono di tutti i diritti di chi ha un contratto tipico o non hanno la capacità di accedervi. Nell'ultimo decennio, l'uso di lavoro interinale è aumentato notevolmente nella maggior parte dei paesi ACCESSOR. Fino al 1993, il lavoro interinale era proibito in Svezia, per l'opposizione dei sindacati che lo consideravano un modo per abbassare gli stipendi. Di recente, tuttavia, è stato siglato un accordo collettivo con i datori di lavoro interinali. Anche in Germania il lavoro interinale generalmente è poco retribuito, e gli stipendi nel settore hanno registrato un calo vertiginoso negli ultimi dieci anni. Anche i periodi di impiego sono molto brevi, e solo la metà di tutti i contratti interinali nel 2010 è durata più di tre mesi.

Anche se il lavoro interinale rappresenta solo l'1,5% di tutti gli impieghi, questa proporzione si è quasi triplicata negli ultimi vent'anni. Le stime dell'Eurociett per il Regno Unito rivelano che nel 2005 vi erano circa 6.000 agenzie ufficiali per l'impiego, che operavano tramite 14.400 filiali, fornendo 1,2 milioni di lavoratori al giorno (5% della forza lavoro nazionale). La Commissione sull'Occupazione vulnerabile (COVE)²⁸ suggerisce che, in proporzione a tutto il lavoro temporaneo, il lavoro interinale rappresentava il 17,1% di tutto il lavoro temporaneo nel Regno Unito nel 2007, a confronto con il 13% nel 1997. In Germania il numero di operatori del reclutamento è aumentato, passando da 6.910 nel 1994 a 16.600 nel 2010. Anche in questo paese il lavoro interinale è cresciuto, passando da 170.000 lavoratori nel 1996 a quasi 900.000 nel 2011. In Slovenia si stima che vi siano più di 160 agenzie iscritte, con circa 6.500 lavoratori iscritti. In Belgio, il lavoro interinale rappresenta solo una piccola parte del lavoro atipico, anche se ha più probabilità di differenziarsi dallo standard, in particolare

²⁷ Arrowsmith, J., 2006. *Temporary Agency Work in an Enlarged European Union*. Lussemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.

²⁸ TUC - Commission on Vulnerable Employment (2008) *Hard work hidden lives*, http://www.vulnerableworkers.org.uk/files/CoVE_full_report.pdf.

se riguarda le tecnologie dell'informazione, lavori di consulenza, organizzazione di eventi e così via. Il rapporto ACCESSOR italiano sottolinea l'aumento dei costi del lavoro a causa di questi contratti. Il lavoro interinale, nei rapporti ACCESSOR nazionali, viene associato ad un incremento delle violazioni delle leggi sul lavoro.

Anche **il lavoro in subappalto** rappresenta un tipo di contratto in cui il rapporto tra il destinatario finale e il dipendente è a distanza. Il rapporto ACCESSOR belga sostiene che questo viene principalmente utilizzato per il lavoro interinale ma al momento funge anche da periodo di prova per i giovani lavoratori.

La terza categoria è costituita dal **lavoro autonomo**, talvolta definito anche come 'pseudo-lavoro autonomo, in cui il vero rapporto di lavoro si basa sulla dipendenza e in cui il lavoro dipendente in realtà è nominale, con l'obiettivo soprattutto di evitare il pagamento delle tasse e dell'assicurazione sociale. Sia il rapporto spagnolo sia quello britannico parlano di pseudo-lavoro autonomo come una forma di contratto atipico e nel primo caso il numero di lavoratori autonomi interessati dall'assicurazione nazionale è relativamente stabile, circa il 13 per cento di tutti i lavoratori facenti parte del sistema. In realtà, spesso, i lavoratori autonomi sono legati ad un singolo cliente, in particolare nel trasporto di merci e anche in certe forme di franchising. Questi lavoratori sono pseudo-autonomi in quanto il loro rapporto lavorativo assomiglia di più a quello dei lavoratori dipendenti, con orari fissi e ferie pagate. Si possono ritrovare anche tra le tipologie di professionisti, come ad esempio nelle scuole private, nelle grandi aziende e persino nell'ambito del giornalismo. In Spagna i sindacati hanno sfidato questa forma di pseudo-lavoro autonomo, con oltre 3.000 richieste di risarcimento ogni anno, ma stando al rapporto ACCESSOR della Spagna, 'potrebbe essere solo la punta dell'iceberg'. Il rapporto ACCESSOR italiano usa il termine 'para-subordinato' per definire questa forma di lavoro e sostiene che solo tecnicamente si tratti di una forma indipendente, e assume un carattere di vulnerabilità dalla parte del lavoratore. Si è fatto anche riferimento al lavoro dei freelance in cui i lavoratori si trovano in una zona grigia tra lavoro dipendente e non dipendente.

4. La tipologia di contratti atipici e lavoratori atipici

Come già visto, la gamma di contratti atipici è molto ampia e in alcuni paesi la categoria di contratti atipici comprende numerose tipologie di lavoro. Per citare solo un esempio, l'esperto italiano ha stilato un elenco di 26 tipologie di lavoro in subappalto:

'lavoro dipendente a tempo determinato; lavoro a tempo determinato; lavoro a progetto; stagionale, contratto a durata speciale nell'agricoltura; part-time orizzontale a tempo indeterminato; part-time a tempo indeterminato misto; part-time verticale a tempo indeterminato; part-time orizzontale a tempo determinato; part time misto a tempo determinato; part-time verticale a tempo determinato; contratti di formazione; contratti di ri-formazione; contratti di lavoro e formazione; apprendistato: 1°, 2° e 3° tipo; contratto di gestione a tempo determinato; contratto di gestione a tempo indeterminato; lavoro a chiamata; contratti zero ore senza l'obbligo di accettare il lavoro; job sharing; lavoro presso abitazioni private e lavoro da casa.'

Ai fini di questo rapporto, tuttavia, le categorie verranno ridotte a **due principali tipologie di contratti atipici**. Il primo è costituito da: contratti a tempo determinato, indistintamente basati sulla durata o sul completamento del progetto; e contratti part-time, in cui l'orario è inferiore a quello del lavoro a tempo pieno. Queste due tipologie sono soggette a specifiche legislazioni che garantiscono un elemento di protezione occupazionale ai lavoratori.

La seconda tipologia si basa sulla definizione di Broughton dei '**contratti molto atipici**' ed è costituita da sei categorie principali analizzate di seguito.

Per quanto riguarda tutte queste tipologie di contratto, è la natura del contratto stesso che favorisce o meno la precarietà dei lavori. Ad esempio, il lavoro part-time subordinato in cui il lavoratore viene assunto direttamente dal datore di lavoro; in cui il tipo di lavoro è stato liberamente scelto dai lavoratori e in cui l'orario disponibile soddisfa le necessità economiche e sociali dei lavoratori; in cui vengono versati contributi sociali; in cui si ha diritto alle prestazioni previdenziali potrebbe non rientrare nel lavoro precario. Tuttavia, nei casi in cui il contratto avviene per mezzo di un subappaltatore o un'altra realtà esterna; il lavoro part-time non è volontario o in cui le ore sono troppo poche per garantire uno standard di vita decente, allora il lavoro part-time viene giudicato in modo diverso e potrebbe rientrare nella categoria di 'contratti molto atipici'.

Contratti part-time – Nella maggior parte degli stati ACCESSOR la definizione di lavoro part-time include generalmente tutti gli orari di lavoro inferiori al tempo pieno. Le donne hanno molte più probabilità di lavorare part-time rispetto agli uomini in tutti i paesi ACCESSOR. In Francia la probabilità che le donne lavorino part time è quattro volte superiore rispetto agli uomini e anche i giovani hanno più probabilità di lavorare part-time. Il lavoro part-time in Francia viene visto anche come la dimostrazione più evidente di precarietà per le lavoratrici donne e la media delle ore svolte da lavoratori part-time è di 23 ore a settimana, in confronto alle 41 ore di un lavoratore a tempo pieno. Anche in Svezia il lavoro part-time è prevalentemente femminile e principalmente relegato a certi settori, come le pulizie e l'assistenza agli anziani e sebbene esista il diritto al trattamento non meno favorevole, in pratica è risultato difficile far valere questi diritti per i contratti a orario ridotto. Nel Regno Unito i lavoratori part-time sono definiti lavoratori con contratti che prevedono meno di 30 ore a settimana e possono essere a tempo indeterminato o temporanei. In Belgio gli orari del tempo pieno sono diminuiti negli ultimi due decenni, mentre sono aumentati gli orari del part-time, tanto che la differenza tra i due si è ridotta da 22 ore nel 1984 a 17 nel 2009. Il quarantaquattro per cento delle donne lavora part-time, rispetto al nove per cento degli uomini. L'ottanta per cento dei lavoratori posti part-time è rappresentato da donne e quasi sempre si tratta di settori a prevalenza femminile. In effetti il Belgio è uno degli Stati Membri dell'UE con la proporzione più elevata di donne che lavorano part-time (44 per cento), rispetto alla media dell'Unione Europea a 15, pari al 37 per cento e dell'UE a 27 pari al 32 per cento. L'esperto del Belgio sottolinea che mentre in generale sia associato ai giovani lavoratori, il lavoro part-time è appannaggio anche di lavoratori oltre i 50, nei casi in cui si avvicinano al termine della vita lavorativa. Nel Regno Unito, il 74 per cento di tutti i lavoratori part-time è rappresentato da donne, anche se è cresciuto il numero di uomini con impieghi part-time. I rapporti degli esperti fanno notare anche un aumento del lavoro part-time non-volontario. Nel Regno Unito quasi un lavoratore su cinque con contratto part-time (18 per cento) ha optato per questa soluzione non avendo trovato un lavoro a tempo pieno.

Contratti a tempo determinato/ a progetto determinato (temporanei) – definiti come contratti la cui durata è determinata o da un periodo di tempo o da uno specifico compito. Anche questi sono soggetti alla normativa tramite la trasposizione della Direttiva 1999/70/EC che pone un limite al numero di rinnovi dei contratti a tempo determinato e che garantisce il diritto al trattamento non meno favorevole. Questi contratti possono essere basati o su un periodo di tempo determinato o su un compito determinato, per quest'ultimo si intende che la durata del contratto non viene fissata fin dall'inizio ma dipende dal tempo necessario a svolgere il compito contrattuale. Negli ultimi vent'anni, la proporzione del lavoro temporaneo nella sfera complessiva del lavoro retribuito è aumentata da 8 a 14 per cento nei paesi EU (allora 15, ora 27)²⁹. In totale, il lavoro temporaneo ha costituito il 30 per cento di tutti i lavori retribuiti creati tra il 1987 e il 2007³⁰. In quei paesi ACCESSOR dove la legislazione nazionale appariva come uno strumento efficace i problemi non erano legati al lavoro a tempo determinato/a progetto. Come sottolinea il rapporto svedese:

'Iaddove i contratti a tempo determinato sostituiscono lavoratori assenti dal lavoro o sono stagionali non vi sono grossi problemi, in quanto il lavoro è ben disciplinato dalla legislazione e dai contratti collettivi, che comprendono in effetti anche disposizioni relative al tempo in cui i lavoratori possono mappare i loro percorsi lavorativi.'

Anche in Slovenia il lavoro a tempo determinato o a progetto viene principalmente usato per sostituire lavoratori assenti.

La maggior parte dei rapporti degli esperti identifica la prevalenza femminile tra i lavoratori a tempo determinato, e nel rapporto dell'esperto francese si sottolinea che 'le donne occupano posti con contratti a tempo determinato con maggiore frequenza rispetto agli uomini. In Spagna il lavoro a tempo determinato/a progetto è appannaggio prevalentemente dei giovani, rispetto ad altre tipologie di occupazione, in cui le età variano durante la vita lavorativa. Nel Regno Unito poco più di un milione e mezzo di lavoratori (1,595 milioni), ovvero il 6,3 per cento di tutti i dipendenti, lavora a tempo determinato. Si tratta di un aumento a 5,3 per cento nel 2008, calcolato da Broughton³¹. Quattro lavoratori su dieci con contratto temporaneo (40,2 per cento) si trovavano in quelle circostanze non avendo trovato un lavoro a tempo indeterminato. In Germania la proporzione di lavoratori con contratti a tempo determinato è cresciuta del 50 per cento, passando da sei per cento all'inizio degli anni '90 a circa nove per cento nel 2008, interessando per lo più giovani nella fascia d'età 25-34 anni, in cui i contratti a tempo determinato sono aumentati da 8,2 per cento a 18,8 per cento, una crescita del 129 per cento. La maggior parte di questi nuovi assunti ora ha contratti a tempo determinato. La crescita nel lavoro a tempo determinato è stata assistita dall'intervento legislativo, come ad esempio in Italia, con le leggi del 1997, 2003 e 2012.

²⁹ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/fixedtermwork.htm>

³⁰ Study on Precarious work and social rights, Final report.

³¹ Broughton, A. (2010) *Flexible forms of work: very atypical contractual arrangements*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

Talvolta si sostiene che il lavoro a tempo determinato conduca ad offerte di lavoro a tempo indeterminato e non a lavori ancora più precari, anche se nessuno dei rapporti nazionali indica che ciò si sia verificato. Infatti, in relazione alla Germania, l'esperto nazionale riporta dei dati in base ai quali un numero compreso tra il 10 e il 15 per cento di quei contratti a tempo determinato sarebbe rimasto disoccupato entro un anno.

4. Contratti molto atipici

Broughton, nello studio Eurofound³², definisce i contratti molto atipici come quelli 'basati sul principio della divergenza 'assoluta' tra il rapporto di lavoro standard' e le tre categorie globali di lavoratori:

- **Lavoratori senza contratto di lavoro;**
- **Lavoratori che riferiscono di lavorare un numero molto limitato di ore (meno di 10 ore a settimana);**
- **Lavoratori con un contratto di lavoro temporaneo pari a sei mesi o meno;**
- **A queste tre categorie possono essere aggiunti gli apprendisti, i membri familiari non retribuiti e i lavoratori autonomi o pseudo-autonomi**

Altre categorie che si potrebbero aggiungere, sulla base dello studio ACCESSOR, sono gli studenti e chi ha un mini job. L'esperto nazionale tedesco riporta le misure introdotte dalla Commissione Hartz e in particolare l'Agenda 2010 con la creazione di mini job, anche se si sottolinea come le riforme del mercato del lavoro vissute dalla Germania non siano dovute soltanto alle misure Hartz. Ciononostante, chi occupa un mini job ha quasi sempre retribuzioni minime (86%) ed è anche chi ha più probabilità di avere un lavoro interinale (68%), essere giovane (51%) ed avere un contratto a tempo determinato (46%). Inoltre, per i lavoratori con contratti atipici quali quelli descritti in questa sezione, il percorso lavorativo è spesso costituito da diverse tipologie di contratti atipici, più che dal passaggio da un atipico ad un altro atipico. Come conseguenza, prevalgono tra giovani, donne e lavoratori a bassa retribuzione. Come sottolinea il rapporto della Francia:

“Forme così diverse di lavoro non sono fuori dalla norma, ma sono anche caratteristiche di una instabilità che risucchia la precarietà ed è una reazione alla disoccupazione. Spesso, quindi, sono le stesse persone che oscillano tra lavoro a tempo determinato, interinale, lavoretti e disoccupazione.”

³² Ibid.

I lavoratori con contratti ‘zero ore’ rientrano nella prima classificazione dei lavoratori molto atipici di Broughton. Si tratta di contratti senza orari specifici ma in cui i dipendenti lavorano solo se richiesto dal datore di lavoro e che non prevedono l’obbligo contrattuale di offrire una quantità specifica di lavoro. I dati relativi al numero di lavoratori con contratti a “zero ore” sono molto limitati. Il rapporto dell’esperto italiano sottolinea la presenza di tali contratti che non “garantiscono protezione né diritti sul lavoro ai lavoratori subordinati”. Possono includere anche lavoratori occasionali, i quali, sulla base di un emendamento di legge del 2012, se il guadagno non supera i 5.000€ all’anno, possono essere pagati in natura. Il rapporto dell’esperto svedese afferma che per quanto riguarda il lavoro a zero ore e il lavoro a chiamata, non vi è copertura garantita dai contratti collettivi. Non vi sono diritti associati a forme più standard di occupazione e vi sono casi in cui i lavoratori sono chiamati via sms e devono rispondere alla chiamata. La maggior parte di questi sono giovani lavoratori, e il 53 per cento di tutti i lavoratori in queste condizioni ha tra i 16 e i 24 anni. Con più probabilità sono le donne che gli uomini. Broughton, nell’analisi dell’indagine WERS del 2004 per il Regno Unito, suggeriva che circa il cinque per cento dei posti di lavoro veniva occupato da lavoratori con contratti a zero ore. Dati più recenti indicano che nel Regno Unito potrebbero esserci fino ad un milione di lavoratori con contratti a zero ore. I contratti a zero ore sono spesso legati a livelli più bassi di contributi di assicurazione sociale e questo è uno dei fattori che rende questo tipo di contratto allettante per i datori di lavoro, secondo il rapporto dell’esperto sloveno.

Lavoratori con orario molto limitato – In alcuni paesi questi sono conosciuti anche come mini-job, dove lo stato fornisce incentivi finanziari ai datori di lavoro che assumono lavoratori o per brevi periodi di tempo o per poche ore. In Germania, per esempio, questa forma di contratto che garantisce diritti previdenziali di base oltre a tariffe orarie molto basse è stata usata come metodo per favorire l’ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Hakim (2004)³³ ha calcolato che per il Regno Unito, circa l’otto per cento della forza lavoro britannica lavora meno di dieci ore a settimana, il che indica che più di 2 milioni di persone lavorano con contratti con un orario di lavoro molto ridotto. Recenti dati dell’ONS indicano che 470.000 persone, tra dicembre 2012 e febbraio 2013, hanno lavorato con un orario di lavoro di sei ore a settimana. Le donne hanno più probabilità di lavorare con contratti con orario molto ridotto e dei 470.000 lavoratori identificati in quella categoria 161.000 erano uomini (34 per cento) e 309.000 (66 per cento) erano donne³⁴. In Germania, è più probabile che siano le donne ad occupare mini job rispetto agli uomini, con una sovra rappresentazione nel settore del lavoro esclusivamente marginale, nel part-time.

Contratti temporanei di sei mesi o meno – l’Ufficio di Statistica Nazionale, nel maggio 2012, ha riferito un sostanziale passaggio verso il lavoro temporaneo, sottolineando “incrementi decisamente marcati negli ultimi quattro anni”³⁵. Non esistono molti dati sulla durata dei contratti a tempo determinato in UE. Broughton ha indicato che la durata massima dei contratti a tempo determinato nel Regno Unito è inferiore a 12 mesi.

³³ Hakim, C. (2004) *Key Issues in Women’s Work: Female Diversity and the Polarisation of Women’s Employment* (Contemporary Issues in Public Policy).

³⁴ Consueto orario settimanale: <http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcn%3A77-260600>

³⁵ http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171780_266351.pdf

Lavoratori para-subordinati che lavorano a progetto o, come nel caso italiano, i co.co.co che possono non percepire alcuna retribuzione o essere pagati in natura, ad esempio con voucher.

Apprendistato nell'ambito di programmi di formazione statali o del datore di lavoro – In molti paesi ACCESSOR si è registrata una crescita degli apprendistato come reazione alla crisi economica e al suo particolare impatto sui giovani. In alcuni stati si verifica uno squilibrio di genere, in termini di chi ha accesso all'apprendistato. In Francia, per esempio, il 62 per cento di chi ha meno di 25 anni con un posto di apprendistato è rappresentato da uomini. Spesso, però, i diritti contrattuali che vengono applicati sono molto limitati. In Italia. L'Art. 1 della legge 92/2012 afferma che l'apprendistato dovrebbe essere il modello principale di accesso per i giovani al mondo del lavoro. Nel Regno Unito l'aumento degli apprendistati tra il 2012 e il 2013 è stato nell'ordine del 30,5 per cento. In Belgio chi ha un contratto di formazione non ha accesso a tutti i diritti sul lavoro e sociali.

Il rapporto dell'esperto spagnolo sottolinea due forme di contratto che escludono i lavoratori dai diritti previdenziali: i contratti di formazione e i contratti dei ricercatori e stagisti, con una stima di circa 150.000 appartenenti alla seconda categoria. I primi interessano i lavoratori di età compresa tra 16 e 25 anni senza qualifiche. Il secondo gruppo è costituito da lavoratori qualificati e fino a non molto tempo fa questo gruppo non aveva alcuna protezione sociale. Il rapporto dell'esperto tedesco osserva inoltre una crescita negli stage, in particolare dopo aver completato un periodo di studio.

Lavoratori autonomi o pseudo-autonomi. Questa categoria comprende situazioni in cui il lavoratore dichiara o viene dichiarato autonomo e quindi si esclude l'obbligo, per se' o per il datore di lavoro, di versare contributi sociali o imposte, ma di conseguenza il lavoratore è escluso da una serie di prestazioni di protezione sociale. Non vi sono cifre accurate relative al numero di lavoratori appartenenti a questa categoria ma secondo l'esperto del Regno Unito dei 4,204 milioni di persone dichiarate lavoratori autonomi nel febbraio 2013, tre milioni erano a tempo pieno. In Germania l'esperto presenta alcuni studi che riferiscono dell'uso improprio dei contratti per servizi, basati sul pseudo-lavoro autonomo, anche se è difficile misurare la portata del lavoro autonomo. E' più probabile che siano gli uomini ad essere dichiarati lavoratori autonomi rispetto alle donne e nel Regno Unito il 70 di lavoratori autonomi è di sesso maschile. In alcuni settori come ad esempio l'edilizia, lo pseudo-lavoro autonomo è diffuso, mentre in altri, come i media, i contratti come autonomi hanno l'obiettivo di garantire una protezione sociale limitata ai lavoratori con contratto di questo tipo.

Alcuni dei rapporti degli esperti ACCESSOR citano il **lavoro delocalizzato**, come ad esempio il lavoro nei call centre o lavoro per subappaltatori come forma di contratto atipico in crescita. In Belgio, per esempio, questi lavoratori possono essere lavorare fisicamente in un'organizzazione, ma dal punto di vista contrattuale sono assunti da terzi. Il lavoro da casa o telelavoro può essere un'altra forma e secondo i dati del Belgio, circa il 13 per cento dei lavoratori svolge almeno una parte del proprio lavoro da casa. Esiste anche una dimensione di genere in questo tipo di contratto, con un numero più elevato di uomini impiegati nel telelavoro o lavoro da casa. Come sottolineato dal rapporto dell'esperto sloveno, questo tipo di contratto spesso implica problemi di isolamento sociale e la mancanza di distinzione netta tra lavoro e vita privata, anche se nonostante questo la legge in questo paese assicura

un trattamento non meno favorevole.

La posizione geografica di uno stato membro determina la misura del **lavoro transfrontaliero** ed alcuni dei rapporti ACCESSOR fanno rientrare il lavoro transfrontaliero tra le forme di occupazione atipica. Ad esempio, il rapporto dell'esperto sloveno fa riferimento ai propri confini con Austria, Italia, Ungheria e Croazia come una calamita per quei lavoratori che cercano guadagni più alti, ma spesso si trovano esclusi dalla protezione sociale nel paese dove viene svolto il lavoro. Si è stimato che più di 2.000 lavoratori (su un totale di forza lavoro pari a circa 700.000) lavorino al di là del confine del paese in cui vivono.

Membri familiari non retribuito. Alcuni dei rapporti degli esperti ACCESOR si focalizzano sul lavoro in famiglia, identificandolo come atipico, come ad esempio il rapporto dell'esperto del Belgio, in cui questo tipo di lavoro viene descritto come “portatore di alti rischi di precarietà, in particolare nei casi in cui vi sono screzi familiari”. Nel Regno Unito, nel febbraio 2013, poco più di 100.000 persone sono state identificate come membri familiari non retribuiti, una cifra cresciuta del 5,7 per cento rispetto all'anno precedente. In questa categoria è difficile che i lavoratori abbiano accesso ai diritti di sicurezza sociale disponibili ai dipendenti o persino ai lavoratori.

5. Lavoratori atipici

Come dimostrato nella sezione precedente, la crescita del lavoro atipico non implica che vi siano state uguali ripercussioni su tutte le fasce della forza lavoro. Tutti i rapporti degli esperti ACCESSOR, supportati dai dati più ampi dell'EU, confermano che per alcuni lavoratori con contratti solo atipici vi sono più probabilità di ripercussioni negative. All'interno di queste categorie, donne, giovani lavoratori, in alcuni casi lavoratori più anziani ed immigrati sono prevalenti in queste categorie di lavoro atipico. E questo solleva la questione dell'impatto potenzialmente discriminatorio su queste fasce della forza lavoro, in particolare viste le protezioni esistenti che si dovrebbero applicare in relazione al genere, all'età e all'etnia. Quasi sempre i giovani lavoratori sono identificati con il lavoro atipico e in Belgio, ad esempio, per i lavoratori con meno di 30 anni il lavoro a tempo determinato è sceso da 75 a 72 per cento tra il 2005 e il 2010 e la proporzione di giovani lavoratori che temevano di perdere il lavoro è praticamente raddoppiata dal 13 al 22 per cento. Gli studenti rappresentano un altro gruppo di lavoratori che hanno più probabilità di occupare lavori atipici in conseguenza della loro età, della loro necessità di provvedere a se stessi finanziariamente e delle loro scelte limitate per il lavoro che consente loro di combinare lavoro e studi. Il rapporto dell'esperto sloveno sottolinea il fatto che i contratti di lavoro stabiliti per gli studenti sono spesso abusati, in quanto vengono offerti a non studenti, dal momento che non richiedono gli stessi livelli di contribuzione previdenziale che invece si dovrebbero applicare.

È molto più probabile che siano gli immigrati ad occupare posti di lavoro atipici, in particolare lavoro interinale o temporaneo. Ad esempio, nel Regno Unito verso la fine di dicembre 2012, il 15 per cento della forza lavoro risultava essere nato al di fuori del Regno Unito. Per i lavoratori nati in un paese diverso dal Regno Unito il tasso di occupazione risultava inferiore rispetto ai

lavoratori britannici, anche se per chi proveniva da paesi dell'UE il tasso era più alto rispetto a quello del Regno Unito. In Spagna la crisi economica ha avuto ripercussioni sui lavoratori immigrati in termini di tagli agli stipendi e riduzione nell'ambito della protezione sul lavoro.

6. Le caratteristiche principali dei contratti atipici

Il fatto che questi contratti siano considerati 'atipici' non significa necessariamente che non abbiano accesso agli stessi diritti sul lavoro che hanno i lavoratori a tempo pieno con contratti a tempo indeterminato, ma vi è una probabilità maggiore che ciò accada nel momento in cui i contratti si distaccano dallo standard. Broughton³⁶ suggerisce che le conseguenze del lavoro atipico siano: bassa retribuzione, maggiori rischi di problemi di salute mentale; maggiore insicurezza lavorativa; minore accesso ad opportunità di formazione e di carriera; e impieghi di bassa qualità. Tuttavia, quello che dimostra lo studio ACCESSOR è anche che il lavoro atipico sia in costante evoluzione, in quanto ne emergono nuove forme che traghettano più lavoratori nell'ambito del lavoro atipico. Questo viene riassunto nel rapporto dell'esperto dell'Italia:

'Tutti questi contratti hanno in comune il fatto che sono più flessibili, meno protetti, costano meno e insieme creano un mercato del lavoro particolarmente segmentato, che incide negativamente nel caso di giovani lavoratori, condannati a vivere in condizioni di fless-insicurezza.'

Il lavoro atipico viene anche descritto come 'nomade' in quanto i lavoratori si spostano da un lavoro ad un altro, da una categoria di contratto ad un'altra. È anche specifico per settore, concentrato principalmente nell'agricoltura, nell'edilizia, nella pubblica amministrazione, nella formazione, nell'assistenza sanitaria e domestica. Come già sottolineato, è influenzato dal genere, in quanto riguarda le donne più degli uomini; ed interessa i giovani in modo spropositato. Dal momento che lo stesso modello si osserva in tutti gli otto paesi ACCESSOR, significa che il lavoro atipico è strutturale in certi settori o in alcune tipologie di lavoro.

In ogni paese oggetto dello studio i contratti di lavoro atipico sono in crescita e ad eccezione di qualche caso isolato, gli esperti nazionali hanno riscontrato che i contratti atipici sono aumentati come conseguenza della crisi economica. In Francia i dati indicano una crescita dal 16 per cento di tutti i contratti nel 1990 al 25 per cento nel 2012, con un aumento del lavoro part-time da 1,5 milioni di lavoratori nel 1980 a più di 4 milioni nel 2003. Allo stesso tempo è chiaro che i contratti di lavoro atipico siano spesso accettati in assenza di alternative, e non perché questa sia il tipo di contratto scelto. Ad esempio, dati dalla Francia indicano che nel 2011, il 28 per cento di chi ha accettato un impiego part-time in realtà era alla ricerca di un lavoro a tempo pieno. La sotto-occupazione quindi è una caratteristica chiave del lavoro atipico, in particolare con ripercussioni sul lavoro femminile, su quello giovanile e sui lavoratori non qualificati. La European Labour Force Survey del 2012 ha riscontrato che la proporzione dei lavoratori part-time sotto-occupati nell'UE a 27 nel 2012 è aumentata fino a raggiungere il 21,4 per cento, superando i nove milioni di lavoratori³⁷. Ne consegue uno spreco di potenziale produttivo del lavoro e inoltre è un fatto

³⁶ Broughton (2010) <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0812019s/uk0812019q.htm>

³⁷ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-19042013-BP/EN/3-19042013-BP-EN.PDF

che va esacerbandosi. La Spagna, come dimostra la Eurostat European Labour Force Survey del 2012, è lo Stato Membro con la proporzione più alta di lavoratori part-time (54%) che vorrebbero incrementare l'orario di lavoro.

I contratti atipici hanno più probabilità di essere a voce, senza una forma scritta e secondo il rapporto dell'esperto italiano le probabilità raddoppiano nel caso dei contratti atipici rispetto a quelli tipici. Inoltre il lavoro atipico è generalmente retribuito meno, spingendo i lavoratori alla povertà. Come sottolinea il rapporto dell'esperto francese, il lavoro atipico “è diventato la caratteristica simbolica della divisione di genere sul mercato del lavoro ed ha prodotto un numero elevato di lavoratori, soprattutto lavoratori poveri”.

La domanda da porci è se vi siano delle strategie capaci di contrastare gli elementi negativi del lavoro atipico, in particolare la sua esclusione dalla protezione sociale e occupazionale. Questo è il focus delle sezioni successive del rapporto, ma già si può osservare, dai dati esistenti, che laddove vengono promossi i contratti collettivi, come nel caso della Svezia, le conseguenze negative dei contratti atipici possono essere eliminate o ridotte al minimo.

Social protection measures of atypical employment contracts at national level, in the framework of freedom of movement and EU coordination of social security systems

Introduzione

Nella precedente sezione (a cura di Sonia McKay) abbiamo messo a fuoco la difficile condizione dei lavoratori atipici nel quadro dei rispettivi mercati del lavoro nazionali. Le informazioni di dettaglio raccolte negli otto paesi dagli esperti e testimoni qualificati del progetto ACCESSOR confermano e arricchiscono un quadro che diversi studi e ricerche internazionali avevano in parte già tracciato³⁸: l'espansione globale dei contratti atipici ha radicalmente cambiato in pochi decenni le prospettive d'ingresso sul mercato del lavoro soprattutto delle nuove generazioni (generazione precaria). Intendiamoci su questo: il lavoro atipico può essere in taluni casi una scelta consapevole del lavoratore, o il risultato di un accordo volontario ed esplicito tra datore e lavoratore. Una scelta, ad esempio, che permette maggiore libertà di orario, o che consente al lavoratore di continuare a studiare o di conciliare quel lavoro con altri interessi e altre fonti di reddito. Ciò avviene ad esempio nel mondo artistico o delle nuove professioni. Ma si tratta di una minoranza. Nella maggior parte dei casi il lavoro atipico è associato ad una condizione di precarietà e non è una scelta volontaria: è di queste forme di lavoro che si occupa in ogni caso questo rapporto, e in genere il progetto ACCESSOR.

L'argomento principale per giustificare l'uso esteso di queste forme di contratti è la creazione di nuovi posti di lavoro, che facciano da ponte verso occupazioni più stabili o standard, soprattutto per i più giovani. Quest'argomento non deve trarre in inganno. Come i giovani, anche molti lavoratori più anziani sono costretti oggi ad accettare lavori atipici e precari, semplicemente perché i mercati del lavoro non offrono altro. E la transizione verso migliori forme d'occupazione resta spesso un miraggio.

Pur nella loro varietà, i contratti atipici in vigore nei diversi paesi europei hanno molte cose in comune: minore sicurezza del posto di lavoro, stipendi più bassi e discontinui, meno opportunità di formazione e di carriera, condizioni di salute peggiori, minori diritti sindacali. E per quanto riguarda la sicurezza sociale: scarsa copertura, soprattutto per quanto riguarda le indennità di disoccupazione, e forti difficoltà a costruire una pensione di vecchiaia decente. In poche parole, impossibilità di fare progetti di vita. Dove più, dove meno, in tutti i paesi europei i lavoratori e le lavoratrici con contratti atipici devono fare i conti con legislazioni sociali che, non prendendo sufficientemente in considerazione la loro situazione specifica, li penalizzano ulteriormente rispetto ai lavoratori standard. L'impostazione della maggior parte dei sistemi previdenziali infatti, rispecchia ancora sotto molti aspetti un vecchio modello di società industriale, dove il reddito delle famiglie era garantito dalla continuità del lavoro, a tempo pieno e a durata indeterminata,

³⁸ Vedi ad esempio, anche per i riferimenti bibliografici: Working Lives Research Institute and London Metropolitan University (2012), *Study on Precarious work and social rights*; Eurofound (2010), *Very atypical work: Exploratory analysis of fourth European Working Conditions Survey*.

e da misure di protezione sociale ad esso collegate. Un modello secondo cui il corso di vita delle persone appariva fondato su ruoli, tempi e fasi ben distinti tra loro - sostanzialmente studio, lavoro e inattività - e dove gli accidenti di vita erano prevedibili e conseguenti, e legati soprattutto ai rischi di infortuni, disoccupazione, malattia e invalidità³⁹. Questo modello, oggi, semplicemente non funziona più.

Ma i rapporti nazionali ACCESSOR mettono in luce anche un altro aspetto del problema, non meno importante, e tuttavia quasi sempre ignorato dagli studiosi come dai decisori politici. Con la globalizzazione dei mercati, con il processo di allargamento dell'Europa da 6 a 28 paesi, con l'abbattimento delle frontiere, i lavoratori atipici, sempre più mobili, si trovano a dover interagire nel corso della loro vita con molteplici e differenti sistemi nazionali di sicurezza sociale, ciascuno con le proprie regole di apertura dei diritti, spesso anch'esse per così dire atipiche e flessibili. Per quanto riguarda più da vicino le condizioni di applicazione dei regolamenti europei di sicurezza sociale, i problemi si pongono a diversi livelli, che possono così essere sintetizzati dopo una prima lettura comparata degli otto rapporti nazionali:

Mancanza di copertura assicurativa. È il problema soprattutto dei contratti tipo **mini-job**, ossia senza obbligo contributivo o con coperture assicurative soltanto per alcune branche della sicurezza sociale. Questi contratti rendono ovviamente impossibile la totalizzazione dei periodi lavorativi in caso di esercizio della libera circolazione.

Totalizzazione impossibile anche in presenza di contributi assicurativi.

Il problema si manifesta quando i periodi di assicurazione maturati in uno stato membro non trovano corrispondenza nel regime assicurativo dell'altro stato membro, a causa di limiti speciali stabiliti dall'ordinamento nazionale di uno dei due stati. È il caso, soprattutto, di quei rapporti di lavoro la cui natura sia intermedia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo.

Impossibilità a esportare prestazioni di disoccupazione. È conseguenza della tendenza, sempre più frequente, a proteggere i lavoratori con contratti atipici attraverso misure parziali e speciali, non contributive. Oltre alla oggettiva pauperizzazione che queste misure comportano, il problema si pone al momento in cui il lavoratore disoccupato, titolare di una prestazione di tipo non contributivo, volesse cercare un'occupazione in un altro stato membro.

Mancanza dei requisiti assicurativi minimi. Un altro ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori atipici deriva dalla varietà dei requisiti assicurativi minimi per l'apertura del diritto a talune prestazioni. In alcuni paesi tali requisiti sono relativamente bassi, in altri sono elevati e complessi, e quindi difficilmente raggiungibili per coloro che hanno lavorato in diversi paesi, con carriere parziali e frammentate.

Metodi di calcolo delle prestazioni. In alcuni casi, infine, è il metodo stesso di calcolo delle prestazioni a svantaggiare le persone con periodi assicurativi (o di residenza) brevi, o per così dire incompleti, maturati in più paesi.

³⁹ Caldarini C. 2007), "L'approccio europeo a welfare e corso di vita", in *Rivista delle Politiche Sociali*, n°3 , 2007, pp. 279-300.

I problemi si pongono, quindi, soprattutto per la totalizzazione dei periodi lavorativi, ai fini essenzialmente della disoccupazione e della pensione di vecchiaia, e in alcuni casi per l'esportabilità delle prestazioni di disoccupazione (quando erogate in regimi speciali). Più nel dettaglio, a creare problemi sono spesso le condizioni di applicazione dei seguenti articoli: art. 6 del reg. 883/2004 (totalizzazione dei periodi), artt. 51, 56 e 57 del reg. 883/2004 (pensioni di vecchiaia), artt. 7, 61, 63, 64 e 65 del reg. 883/2004 (disoccupazione), art. 12 del reg. 987/2009 (totalizzazione dei periodi), artt. 54, 55, 56, 57 del reg. 987/2009 (disoccupazione), art. 70 del reg. 883/2004 (prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo).

Questa ipotesi di classificazione dei principali ostacoli applicativi dei regolamenti europei di sicurezza sociale ai contratti di lavoro atipici, che per sintesi e chiarezza espositiva abbiamo qui suddiviso in cinque aree problema, non vuol dire che il lavoratore atipico si confronti a questi ostacoli "uno alla volta". I problemi che andremo ad analizzare nelle pagine seguenti, e che sono stati raccolti si badi bene "sul terreno", non si escludono a vicenda ma, anzi, spesso possono sommarsi tra loro.

1. Mancanza di copertura assicurativa

Il primo aspetto riguarda i contratti senza obbligo contributivo, o con coperture assicurative parziali, ossia non estensibili a tutte le branche della sicurezza sociale.

Il caso più noto è quello dei mini-job tedeschi (*Geringfügige Beschäftigung*). Questo tipo di contratti, originariamente concepito per dare una qualche copertura legale ai lavori occasionali degli studenti e delle donne non occupate o ai piccoli secondi lavori degli occupati già coperti da un'assicurazione sociale, è diventato in Germania un fenomeno di massa, soprattutto per le donne⁴⁰.

ESEMPIO

In Germania il lavoratore (la maggior parte delle volte donna) che lavora non più di 20 ore la settimana, per una retribuzione lorda non superiore a 450 euro mensili (fino al 2012 il tetto era di 400 euro al mese) è assicurato soltanto contro gli infortuni sul lavoro, mentre è esentato dal versamento dei contributi assicurativi per tutte le altre branche della sicurezza sociale. È ovvio che ai sensi dei regolamenti europei sul coordinamento della sicurezza sociale qualunque periodo lavorativo non suffragato da contributi assicurativi non dà diritto a totalizzazione con periodi lavorativi (assicurativi) svolti in altri stati membri.

Come dicevamo, il caso tedesco è più noto, ma situazioni analoghe si hanno anche in altri paesi. Nel Regno Unito le retribuzioni d'importo inferiore a 109 sterline a settimana, in pratica circa 550 euro al mese, sono come in Germania esonerate dai contributi previdenziali (*Small Earnings Exception*) e di conseguenza escluse da ogni prestazione di tipo assicurativo. In Slovenia la stessa regola dei mini-job si applica alle prestazioni di lavoro temporanee e a tempo parziale (*malo delo*), i cui limiti massimi sono orario di lavoro di 60 ore mensili e reddito di 6300 euro l'anno lordi.

⁴⁰ Secondo i dati della Federazione tedesca dei sindacati (DGB), i mini-jobs erano sono 7,5 milioni (quasi un posto di lavoro su cinque), oltre il 63% dei quali sono occupati da donne. Circa 2,5 milioni di questi lavoratori hanno anche altre fonti di reddito, sociali o da lavoro, che garantiscono anche una copertura assicurativa, ma per almeno 5 milioni di loro un mini-job è l'unica fonte di reddito da lavoro (*IAQ, Institut Arbeit und Qualifikation*).

Il medesimo problema si riscontra spesso con i contratti ibridi del tipo formazione/lavoro. Entriamo qui in una vera e propria giungla assicurativa. Anche se giuridicamente non possono essere considerati strettamente “contratti di lavoro” (in tal senso li abbiamo definiti ibridi), nella pratica una grossa fetta dell’occupazione europea, soprattutto per i più giovani, è ormai regolata dai vari regimi nazionali di transizione tra scuola e lavoro (apprendistato, tirocinio, stage, eccetera), la cui copertura assicurativa può essere piena in alcuni paesi, parziale in altri, e semplicemente nulla in altri ancora.

In Slovenia, ad esempio, gli apprendisti (*vajeniska pogodba*) sono soggetti ad un obbligo contributivo ridotto (un anno = 6 mesi contributivi), che dà diritto soltanto all’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. In Belgio invece, i contratti degli apprendisti (*conventions d’immersion professionnelle / Beroepsinlevingsovereenkomst*) sono coperti da un regime di sicurezza sociale che varia in funzione dell’età: fino ai 18 anni vi è copertura obbligatoria soltanto per i regimi delle vacanze annuali retribuite, infortuni sul lavoro e malattie professionali; oltre i 18 anni anche gli apprendisti sono assoggettati al regime generale di sicurezza sociale dei lavoratori dipendenti (con l’esonero di alcuni contributi sociali complementari normalmente obbligatori, come quelli per le pensioni del secondo pilastro, per le politiche attive del lavoro e per la formazione). Anche in Francia, per fare un altro esempio, gli apprendisti (*contrats d’apprentissage*) godono della stessa protezione sociale dei lavoratori salariati.

Il rapporto nazionale spagnolo mette in luce la difficile condizione dei contratti di apprendistato (*contratos para la formación*) e di quelli di borsisti e ricercatori (*becarios y investigadores*). Per i primi è prevista infatti una contribuzione d’importo fisso mensile (non legata al reddito), che porta pertanto prestazioni d’importo ridotto, anche nel caso in cui questi contributi fossero totalizzati ai sensi dei regolamenti europei. Borsisti e ricercatori, dal canto loro, fino a poco tempo fa non disponevano di alcun diritto previdenziale. Ma a seguito dello sciopero generale del 29 settembre 2010, il governo spagnolo ha accettato di negoziare con le parti sociali le possibili modifiche alla riforma del mercato del lavoro ed a quella delle pensioni. E una delle poche misure che il sindacato è riuscito ad ottenere riguarda appunto la previdenza sociale dei borsisti e ricercatori (*Real Decreto* 1493 del 2011), ai quali viene applicato ora il medesimo obbligo contributivo ridotto dei contratti di apprendistato, ma da cui vengono esclusi in questo caso i contributi (e quindi le prestazioni) di disoccupazione, fondo di garanzia salariale e formazione professionale.

ESEMPIO

In Germania il lavoratore (la maggior parte delle volte donna) che lavora non più di 20 ore la settimana, In Germania il lavoratore (la maggior parte delle volte donna) che lavora non più di 20 ore la settimana, Un lavoratore che effettua un periodo di tirocinio in Belgio o in Francia, all’età poniamo di 19 anni, potrà quindi spostarsi in un altro paese e totalizzare in seguito quel periodo lavorativo ai fini sia della disoccupazione sia della pensione. Lo stesso diritto non spetterà per esempio al coetaneo sloveno che abbia svolto il proprio tirocinio nel paese d’origine, o spetterà in misura ridotta agli apprendisti in Spagna.

2. Totalizzazione impossibile anche in presenza di contributi assicurativi

La totalizzazione può essere un diritto impraticabile anche in presenza di contributi assicurativi, specialmente per la maturazione dei requisiti ai fini dell'indennità di disoccupazione e della pensione di vecchiaia.

Nel caso della **disoccupazione**, il problema si manifesta quando i periodi di assicurazione maturati in uno stato membro non trovano corrispondenza in un altro stato. È il caso, soprattutto, di quei rapporti di lavoro la cui natura sia considerata intermedia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, in uno stato membro, e nettamente di tipo autonomo in un altro. L'articolo 61 del regolamento 883/2004 stabilisce infatti che “i periodi di occupazione o di attività lavorativa autonoma maturati sotto la legislazione di un altro stato membro sono presi in considerazione unicamente a condizione che tali periodi sarebbero stati considerati periodi di assicurazione se fossero maturati ai sensi della legislazione applicabile” (*the periods of employment or self-employment completed under the legislation of another Member State shall not be taken into account unless such periods would have been considered to be periods of insurance had they been completed in accordance with the applicable legislation*).

Prendiamo ad esempio i contratti cosiddetti parasubordinati, più precisamente i contratti a progetto (co.pro.) previsti dall'ordinamento italiano. Benché giuridicamente considerabili come “sottospecie” del lavoro autonomo, tali contratti sono soggetti in Italia ad un regime assicurativo speciale (gestione separata) che dà diritto ad alcune tutele minime simili a quelle del lavoro salariato, come la cosiddetta *indennità una tantum a fine contratto*. In altre parole una sorta di mini-assegno di disoccupazione, o meglio di mini-indennità di fine rapporto, come viene di fatto percepita nell'uso comune. È un esempio di una delle tante prestazioni di protezione sociale atipiche che un paese, l'Italia in questo caso, riconosce ad una categoria particolarmente numerosa di lavoratori atipici, a parziale compensazione della loro presumibile debolezza socio-economica (basso reddito, mancanza di un rapporto diretto con il mercato, rapporto contrattuale spesso con un solo committente, da cui è economicamente e gerarchicamente dipendente, eccetera). Il problema è che tali riconoscimenti possono non avere (e in genere non hanno) analogo riscontro in altri paesi europei, rendendo così impraticabile la via della totalizzazione dei periodi assicurativi.

ESEMPIO

Una donna di 32 anni, di origine italiana, si stabilisce in Belgio a gennaio del 2012 alla ricerca di un'occupazione. Nel suo primo anno e mezzo di residenza in Belgio lavora a più riprese, e per diversi datori, sempre con contratti interinali, l'ultimo dei quali si conclude a giugno 2013. Il 1 luglio 2013 introduce domanda di disoccupazione in Belgio, dove ormai risiede e dove ha effettuato l'ultima prestazione di lavoro. Per avere diritto al sussidio sono richiesti almeno 312 giorni lavorativi negli ultimi 21 mesi, requisito che potrebbe effettivamente dimostrare sommando i periodi assicurativi in Belgio (310 giorni) con quelli effettuati in Italia tra ottobre e dicembre 2011 con contratto di collaborazione a progetto (3 mesi). L'ONEM, l'Ufficio nazionale per l'impiego belga, respinge però la sua domanda poiché i contratti di collaborazione a progetto italiani sono assimilati in Belgio al lavoro autonomo, per il quale non è prevista alcuna indennità di disoccupazione.

ESEMPIO

Una ricercatrice belga, di 31 anni, nel 2012 si è stabilita in Italia, dove per 6 mesi ha lavorato per un solo committente (un ente pubblico di ricerca italiano) con un contratto a progetto. In quel periodo ha guadagnato 18000 euro ed ha versato i contributi previdenziali di legge nel regime speciale italiano a gestione separata. Nel 2013 ha ottenuto un contratto a tempo determinato in un'università di Bruxelles ed è tornata in Belgio. Dopo 8 mesi il suo progetto di ricerca viene interrotto e la lavoratrice resta disoccupata. Avendo versato contributi per più di 312 giorni negli ultimi 18 mesi, la ricercatrice avrebbe diritto all'indennità di disoccupazione belga. I contributi versati in Italia, però, risultano come periodo assicurativo di lavoro autonomo, e questo non apre il diritto alla disoccupazione in Belgio. Se fosse rimasta in Italia avrebbe avuto diritto all'indennità di disoccupazione italiana "una tantum" con ancora soltanto un mese di collaborazione a progetto. Essendosi invece stabilita in Belgio, dove ha versato contributi assicurativi per ulteriori 8 mesi, la ricercatrice non ha i requisiti né per la prestazione belga, né per quella italiana.

In Spagna, per fare un altro esempio, i lavoratori autonomi hanno l'obbligo di versare mensilmente al sistema della sicurezza sociale nazionale una quota di contribuzione del 29,8% calcolata su una base contributiva compresa fra un minimo di 858,60 euro ed un massimo di 3.425,70 euro (importi per il 2013), a discrezione dell'interessato e a prescindere da quale sia il suo effettivo reddito netto o volume d'affari (ovviamente l'importo della prestazione sarà proporzionale). Essendo numerosi i casi di lavoratori autonomi con un solo cliente, la legge 20/2007 ha introdotto nell'ordinamento previdenziale spagnolo la figura del lavoratore autonomo economicamente dipendente (*trabajador autonomo economicamente dependiente*) per il quale sono stati introdotti obblighi contributivi per malattia e disoccupazione, secondo lo stesso regime dei lavoratori salariati⁴¹. Tornando al paragone con l'Italia, si tratta di una figura simile al *co.pro.*, ma con copertura sociale stavolta del regime generale, anziché in gestione speciale separata. In linea di principio, quindi, i periodi lavorativi del lavoratore autonomo economicamente dipendente spagnolo potrebbero essere totalizzati, ai fini della disoccupazione, con quelli di un paese come il Belgio, che non riconosce invece lo stesso diritto ai *co.co.pro.* italiani.

ESEMPIO

Tornando al caso precedente, se a parità delle altre condizioni la ricercatrice belga avesse effettuato il suo periodo di lavoro all'estero in Spagna anziché in Italia, al suo rientro in Belgio avrebbe avuto diritto all'indennità di disoccupazione totalizzando i suoi 6 mesi di lavoro autonomo economicamente dipendente in Spagna con gli 8 mesi di lavoro salariato in Belgio.

⁴¹ Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

Anche per il caso della pensione di vecchiaia è illuminante l'esempio dei lavoratori parasubordinati italiani. La contribuzione in gestione separata può essere utile per perfezionare il diritto a pensione con i contributi di altri stati membri. Tuttavia, come stabilito nel 2010 dalla Commissione amministrativa⁴² ciò avviene secondo i limiti stabiliti dall'ordinamento nazionale nel quale si utilizzano tali contributi. Secondo la legislazione italiana, ad esempio, non è sempre possibile cumulare i contributi per un periodo di lavoro estero effettuato precedentemente al 1 gennaio 1996 con contributi versati nella gestione separata, gestione che inizia appunto ad operare da quella data, per effetto della legge italiana n. 335/1995. Se il lavoratore ha altri contributi previdenziali in Italia, dovrà ricorrere alla totalizzazione nazionale per la valorizzazione di tutto il suo patrimonio contributivo.

3. Impossibilità a esportare prestazioni di disoccupazione

Il rapporto del Regno Unito mette bene in luce la tendenza generale a proteggere i lavoratori con contratti atipici attraverso misure speciali non contributive, ossia con sussidi economici di base in genere finalizzati a offrire una certa protezione a coloro che non sono coperti dalle disposizioni standard di sicurezza sociale. Oltre alla oggettiva pauperizzazione che queste misure comportano, un ulteriore problema si pone al momento in cui il lavoratore atipico, disoccupato, titolare quindi di una prestazione sostitutiva di quella di disoccupazione di tipo non contributivo, volesse cercare un'occupazione in un altro stato membro.

I nuovi regolamenti sul coordinamento della sicurezza sociale contengono una definizione della nozione di prestazioni speciali di carattere non contributivo (art. 70 del reg. 883/2004), basata da un lato sulla estensione dei principi generali del coordinamento (parità di trattamento e assimilazione dei fatti) e, dall'altro, sulla esclusione della regola della esportabilità. Questo tipo di prestazioni restano insomma confinate in una zona d'ombra del diritto europeo, che segna ancora oggi il confine, mai compiutamente definito, tra prestazioni propriamente previdenziali, incluse sin dall'origine nei regolamenti, e quelle assistenziali, escluse anche dai regolamenti oggi in vigore⁴³.

In linea di principio, i nuovi regolamenti sul coordinamento della sicurezza sociale si applicano a tutte le legislazioni relative alla sicurezza sociale, contributive e non contributive (art. 3 del reg. 883/2004). Il solo fatto che una prestazione non si fondi su criteri contributivi non è cioè sufficiente ad escluderla dal campo d'applicazione oggettivo del coordinamento.

⁴² Commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, Decisione n. H6 del 16 dicembre 2010. *Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems, Decision n. H6 of 16 December 2010.*

⁴³ Tesse (2011), *I nuovi regolamenti europei. Analisi delle nuove norme Ue di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale Implicazioni e interpretazioni, elementi di forza e debolezza*, 1° Atelier transnazionale.
Tesse (2011), *Les nouveaux règlements européens. Les nouvelles normes de coordination des systèmes de sécurité sociale. Interprétations et implications, éléments de force et de faiblesse*, 1° Atelier Transnational.

L'art.70 del medesimo regolamento stabilisce tuttavia che alcune prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, aventi caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale quanto di quella relativa all'assistenza sociale, restano legate alla clausola di residenza e non possono quindi essere esportate fuori dallo stato membro che le istituisce e eroga. L'Allegato X del regolamento 883/2004 elenca appunto tutte le prestazioni sociali in vigore nei rispettivi regimi nazionali *non esportabili*, ossia per le quali non è d'applicazione il principio della conservazione dei diritti acquisiti. Tra queste figurano molti casi di prestazioni legate di fatto allo stato di disoccupazione, dipendenti tuttavia da condizioni di reddito e non da requisiti contributivi. Citiamo a titolo d'esempio le prestazioni assicurative di base per persone in cerca di lavoro in Germania (*Benefits to cover subsistence costs under the basic provision for jobseekers unless*), indennità per le persone in cerca d'occupazione in Irlanda (*Jobseekers' allowance*), le indennità di disoccupazione in Estonia (*State unemployment allowance*), le prestazioni cosiddette di sostegno al mercato del lavoro introdotte in Finlandia con la riforma delle indennità di disoccupazione del 2002 (*Act on Unemployment Benefits 1290/2002*) gli assegni per persone in cerca di occupazione basati sul reddito nel Regno Unito (*Income based jobseeker's allowance*), o ancora, le prestazioni non contributive di tipo misto in caso di disoccupazione previste dalle legislazioni cantonali in Svizzera (*Non-contributory mixed benefits in the event of unemployment*).

Altre prestazioni sono invece considerate puramente di assistenza sociale, quindi automaticamente considerate non esportabili, anche se non figurano nel suddetto Allegato X. È il caso, ad esempio, del reddito d'integrazione in Belgio (*revenu d'integration / leefloon*), una prestazione sociale basata sull'accertamento delle insufficienti risorse del beneficiario e non su requisiti assicurativi, erogata dai servizi sociali del comune di residenza se la persona non può avere accesso ad altre fonti di reddito (lavoro, previdenza sociale, assegni di mantenimento o altro).

Queste prestazioni speciali, sia quella belga appena citata sia le precedenti elencate nell'Allegato X, vengono spesso utilizzate a livello nazionale come misure di sostegno al reddito quando il lavoratore disoccupato non riesce ad accedere alla prestazione di disoccupazione generale, o perché la sua carriera contributiva è insufficiente, o perché il diritto decade in virtù di altre restrizioni.

ESEMPIO

È il caso, ad esempio, dell'*Income based jobseeker's allowance* del Regno Unito, che interviene come sostituto dell'assegno di disoccupazione su base contributiva, la cui erogazione può durare massimo 6 mesi. In pratica, il lavoratore disoccupato passa da prestazioni che riflettono l'ammontare dei contributi da lui versati e la sua ultima retribuzione, a pagamenti forfettari, non legati al salario precedente. Sul piano della libera circolazione ciò impedisce al lavoratore in questione di esercitare il proprio diritto alla mobilità, e quindi di recarsi a cercare lavoro in un altro paese mantenendo il beneficio della prestazione per un periodo che potrebbe essere altrimenti di 3-6 mesi (articolo 64 del reg. 883/2004).

Si tratta, si badi bene, di un fenomeno generalizzato, che non riguarda un solo paese. Il ricorso a queste misure palliative viene spesso tacitamente accettato dal beneficiario, vuoi per mancanza di alternative vuoi perché a volte l'importo della prestazione può essere tutto sommato abbastanza vicino a quello

dell'indennità di disoccupazione vera e propria (finché si resta nel paese in cui la prestazione viene erogata).

4. Mancanza di requisiti assicurativi minimi

Un'altra serie di ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori atipici deriva dalla varietà dei requisiti assicurativi minimi per l'apertura del diritto a talune prestazioni. Chi più chi meno, tutti i paesi europei pongono dei requisiti assicurativi minimi, per l'accesso alle prestazioni di disoccupazione, o ad esempio di maternità e paternità⁴⁴. E questo è abbastanza ovvio e naturale in un regime di tipo assicurativo.

Il problema, di nuovo, è quello della disparità di trattamento in funzione del diverso regime nazionale di applicazione. In alcuni paesi, infatti, tali requisiti sono relativamente bassi, e quindi potenzialmente accessibili anche a lavoratori e lavoratrici con carriere brevi e frammentate. È il caso, ad esempio, della Francia, dove il requisito minimo generale in caso di disoccupazione è pari a 4 mesi di attività (122 giorni o 610 ore) durante gli ultimi 28 mesi. Ma non è sempre così.

In Germania, in caso di disoccupazione il lavoratore deve provare 12 mesi di contributi lavorativi negli ultimi due anni (lo stesso avviene anche in Romania). In Belgio il requisito varia in funzione dell'età, ad esempio 312 giorni di lavoro negli ultimi 18 mesi fino all'età di 36 anni. Nel Regno Unito, per percepire l'indennità di disoccupazione su base contributiva (*Contribution-based Jobseeker's allowance*) è necessario aver versato contributi effettivi sulla retribuzione (*Class 1 contributions*) pari ad almeno 26 settimane nel corso di uno dei due anni fiscali di riferimento su cui è basata la domanda (i contributi figurativi non vengono presi in considerazione in questo calcolo). Occorre inoltre dimostrare almeno 50 settimane di contributi effettivi o figurativi nel biennio fiscale di riferimento su cui è basata la domanda. In Svezia, per aver diritto all'indennità di disoccupazione basata sul reddito è necessario aver lavorato almeno per sei mesi durante gli ultimi 12 mesi prima di rimanere disoccupato, per almeno 80 ore al mese di calendario. E per ricevere le indennità parentali a tasso pieno, il genitore deve essere stato coperto dal regime di assicurazione malattia per un importo superiore per almeno 240 giorni consecutivi prima del parto.

Tutto ciò comporta, per molti lavoratori con contratti occasionali, una corsa ad ostacoli continua dove il traguardo della copertura sociale resta per lo più irraggiungibile.

ESEMPIO

Un cameriere di nazionalità spagnola, di 42 anni, ha lavorato in Spagna, Italia e Francia, sempre con contratti stagionali di breve durata. A ottobre del 2012 si è trasferito in Belgio, anche qui per lavorare come cameriere, ed a marzo del 2013 è restato disoccupato. Secondo la legge belga, per ottenere un sussidio di disoccupazione deve poter dimostrare: 468 giornate lavorative negli ultimi 33 mesi (l'interessato ne può provare 412) o in alternativa, 624 giorni negli ultimi 42 mesi (ne può provare 580) o ancora, 5 anni di lavoro, ossia 1560 giorni, negli ultimi 10 anni (ne può dimostrare soltanto 1470). Anche sommando tutti i periodi lavorativi, l'interessato non ha diritto ad alcun sussidio di disoccupazione in Belgio.

⁴⁴ Per saperne di più: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=it>

In Italia, per fare un altro esempio, i lavoratori cosiddetti a progetto, per avere accesso all'*indennità una tantum* cui abbiamo già fatto cenno a proposito della totalizzazione, devono dimostrare requisiti talmente stringenti che, nella pratica, quasi nessuno riesce ad accedervi: avere operato in regime di monocommittenza nell'anno precedente alla disoccupazione, reddito fiscalmente imponibile dell'anno precedente inferiore a 20.000€, almeno un contributo mensile nell'anno di richiesta, almeno due mesi di disoccupazione nell'anno precedente quello della richiesta e almeno quattro mensilità di contribuzione nell'anno precedente quello della richiesta. Il caso italiano mette in luce un problema che vale anche per altri paesi, ovvero che i problemi di accesso alla protezione sociale con cui debbono confrontarsi i lavoratori atipici non si escludono a vicenda ma, anzi, spesso si sommano tra loro.

5. Metodi di calcolo delle prestazioni

In altri casi, infine, è il metodo di calcolo delle prestazioni a svantaggiare le persone con periodi assicurativi (o di residenza) brevi, o per così dire incompleti, maturati in più paesi. Il problema, come già detto in introduzione, è che i sistemi nazionali di protezione sociale rispecchiano ancora, sotto molti aspetti, un vecchio modello di società industriale basato sulla continuità del lavoro, a tempo pieno e a durata indeterminata, e i loro sistemi di calcolo delle prestazioni seguono spesso la stessa logica.

ESEMPIO

*Il rapporto nazionale del Regno Unito riporta il caso di una cittadina dei Paesi Bassi stabilitasi nel Regno Unito con i suoi due bambini a gennaio del 2005. Qui ha lavorato a tempo parziale, 13 ore a settimana per 5 sterline l'ora, guadagnando così solo 65 sterline a settimana. Ha inoltre ricevuto assegni familiari di 28,40 sterline a settimana e ha beneficiato di un credito d'imposta per figli a carico pari a 72,38 sterline a settimana. Dopo aver vissuto per qualche tempo a con amici, a luglio del 2006 lei e i suoi bambini si sono trasferiti in un appartamento in affitto e lei inoltrato la domanda di sussidi per l'alloggio, una prestazione di sicurezza sociale cui un cittadino del Regno Unito, nella sua stessa posizione, avrebbe avuto diritto. L'ente locale ha sostenuto che il lavoro a tempo parziale svolto dall'interessata non poteva qualificarsi come 'reale ed effettivo' (*effective and genuine*) ai sensi del diritto comunitario. Il tribunale (*Administrative Appeals Chamber*), ha invece accolto la sua richiesta sulla base del fatto che la persona è comunque una lavoratrice, anche se ha richiesto aiuto all'assistenza sociale.*

Il rapporto nazionale della Spagna segnala invece due recenti sentenze della Corte di giustizia europea che hanno messo l'accento sulla discriminazione verso i cittadini che hanno lavorato, con rapporti di lavoro non standard, in differenti paesi della UE, con particolare riferimento al sistema di calcolo delle pensioni.

Con la sentenza del caso C-385/11 (Isabel Elbal Moreno Vs. Seguridad Social) del 22/11/2012 la Corte segnalava che il trattamento riservato ai lavoratori a tempo parziale era discriminatorio in quanto stabilendo un computo dei contributi versati in funzione delle ore realmente lavorate non permetteva alla lavoratrice di raggiungere il numero minimo di contributi per ottenere il diritto a una pensione. Il calcolo del diritto è evidentemente discriminatorio perché i periodi minimi di contribuzione differiscono notevolmente da un paese all'altro e quindi impediscono l'uguaglianza fra i cittadini di paesi differenti che a parità di contribuzione possono aver diritto o meno a una prestazione, in funzione del regime di sicurezza sociale al quale sono in quel momento sottoposti.

L'altra sentenza, riguardante più da vicino il principio della totalizzazione sancito dai regolamenti europei, è del 21/02/2013 (caso C-282/11 - Salgado Gonzalez Vs. Seguridad Social).

ESEMPIO

La signora Salgado González ha versato contributi previdenziali in Spagna al regime assicurativo speciale per i lavoratori autonomi (Régimen Especial de Trabajadores Autónomos) per un periodo totale di 3711 giorni, dal 1 febbraio 1989 al 31 marzo 1999, e in Portogallo per un periodo totale di 2 100 giorni, tra il 1 marzo 2000 ed il 31 dicembre 2005. Al momento di calcolare la pensione l'ente spagnolo, applicando la norma nazionale, aveva calcolato la prestazione su base della contribuzione versata durante un periodo di 15 anni, considerando soltanto i 10 anni di contributi effettivamente versati in Spagna, e completando il periodo di calcolo con 5 anni a un valore figurativo, che nel caso di un autonomo è pari a zero. In questo modo, come fa notare la Corte, si crea un'evidente discriminazione tra il lavoratore che ha lavorato in più di un paese e un altro che abbia contribuito, per lo stesso periodo, in un solo paese.

Anche il rapporto della Svezia fornisce un chiaro esempio di come la totalizzazione dei periodi lavorativi possa portare ad un risultato svantaggioso quando il lavoratore abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione. Il caso specifico si riferisce soprattutto alla parte della pensione statale basata sui periodi di residenza (**garantipension**). Questa, infatti, va a completare la pensione nel caso in cui non si abbiano diritti pensionistici basati sul reddito, o in caso di pensione basata su redditi molto bassi. Questa prestazione di garanzia viene calcolata per 40esimi in funzione della residenza, e raggiunge quindi un tasso pieno con 40 anni di residenza in Svezia, tra i 16 e i 64 anni di età.

ESEMPIO

Il rapporto nazionale svedese riporta un un esempio che riassume bene l'insieme delle difficoltà e ostacoli fin qui esaminati separatamente. È il caso specifico di un cameriere, età 65 anni, che ha alternato nella sua vita diversi brevi periodi lavorativi, in Italia e in Svezia. Dall'età di 25 anni ha lavorato in Italia con contratti di formazione e tirocinio, i quali non hanno portato ad alcuna contribuzione. All'età di 35 anni si è trasferito in Svezia, dove risiede tuttora. Durante i primi 10 di residenza in Svezia ha studiato e fatto dei corsi per l'inserimento al lavoro, senza reddito. Nei successivi 20 anni ha lavorato saltuariamente ad ore come cameriere in ristoranti e pizzerie, e durante 8 anni della sua residenza in Svezia è tornato in Italia 3 mesi ogni estate per lavorare come stagionale ad ore (quindi 24 mesi in totale). In Italia, avendo soltanto 48 settimane di contributi, non perfeziona il requisito minimo delle 52 settimane e non ha quindi diritto a ricevere la pensione. In Svezia, durante tutti questi anni, solo 12 (gli anni in cui ha lavorato in Svezia senza svolgere lavoro stagionale in Italia) ha maturato un reddito annuo superiore al 42,30% del reddito di base e ha quindi prodotto contribuzione valida ai fini pensionistici. In Svezia riceverà quindi una pensione molto bassa la quale gli verrebbe aumentata tramite l'aggiunta della "pensione garantita" (garantipension) se avesse 40 anni di residenza in Svezia. Tale prestazione gli viene invece calcolata solo su 28 anni di residenza (30 meno 2 anni complessivi in cui è stato in Italia). Riceverà quindi 28/40esimi della pensione garantita (l'importo pieno sarebbe di 7046 corone svedesi per coniugati o conviventi con figli e 7899 negli altri casi). La persona si troverà allora a non raggiungere il requisito per la pensione italiana e ad avere una pensione svedese molto bassa. Se la persona avesse risieduto tutto il tempo in Svezia, anche solo con contratti atipici, l'importo della sua pensione sarebbe oggi considerevolmente più elevato.

Un cittadino svedese (o di un altro stato membro, che si sia trasferito in Svezia all'età di 16 anni) che abbia lavorato saltuariamente con diversi contratti atipici in Svezia fino all'età di 65 anni, avrà quindi diritto ad un consistente complemento della pensione, nonostante una carriera lavorativa discontinua, frammentata e con bassa retribuzione. Una persona invece nata in Svezia, e che abbia maturato periodi lavorativi e di residenza in altri stati membri, anche lì con contratti atipici, per poi rientrare in Svezia, avrà al momento della pensione una prestazione svedese basata sui contributi molto bassa, e una pensione garantita anche questa molto bassa, poiché calcolata in funzione degli anni di residenza. L'importo della sua pensione sarà cioè inferiore a quello che avrebbe ricevuto se, a parità di periodi contributivi, non avesse esercitato il proprio diritto alla libera circolazione.

Per concludere...

È un gatto che si morde la coda. Da un lato, le lavoratrici e i lavoratori con contratti atipici sono più degli altri spinti a migrare alla ricerca di migliori condizioni economiche e sociali in altri paesi; dall'altro, è proprio tra gli immigrati (comunitari e cittadini di paesi terzi) che le condizioni di lavoro atipico si presentano più frequentemente come unica opportunità di occupazione. L'asimmetria che si è così generata tra lavoratori standard e lavoratori atipici fa sì che questi lavoratori e lavoratrici siano discriminati, non una, ma tre volte: hanno redditi bassi e precari quando lavorano, sono scarsamente coperti dai sistemi di sicurezza sociale quando restano disoccupati, perdono una parte dei loro diritti quando si spostano in un altro stato Ue. Questi tre fattori, combinati insieme, possono facilmente rinchiudere i lavoratori con contratti atipici in una specie di *trappola*.

Fornisce un esempio chiaro di trappola il rapporto del Regno Unito, laddove spiega come i lavoratori atipici stranieri hanno maggiori difficoltà a soddisfare le condizioni contributive necessarie per accedere al sussidio di disoccupazione JSA (Job Seekers' Allowance). Ed essendo il loro lavoro spesso mal retribuito, quando non riescono a trovare niente di meglio tendono a lasciare la propria occupazione precaria per rientrare nel loro paese o spostarsi in un altro. Se questo accade, anche nel caso in cui soddisfino le condizioni contributive, non avranno diritto all'indennità né nel paese d'accoglienza se rimangono per cercare un altro lavoro, né in un altro paese se vanno via, poiché hanno lasciato il lavoro "volontariamente".

Ed anche quando in teoria taluni di questi diritti sono formalmente garantiti anche ai lavoratori atipici, questi possono essere inesigibili nella pratica, a causa non tanto delle difficoltà culturali e linguistiche di cui si parla spesso, quanto dell'oggettiva complessità delle regole. I due nuovi regolamenti europei sul coordinamento della sicurezza sociale entrati in vigore nel 2010 ad esempio⁴⁵, sono composti di 188 articoli e 16 allegati, in tutto più di 200 pagine⁴⁶. E il puzzle delle regole nazionali è certamente ben più complesso.

⁴⁵ Regolamento (CE) n. 883/2004 e Regolamento (CE) n. 987/2009

⁴⁶ Secondo un'indagine del 2012 realizzata in ambito sindacale in sei paesi europei, cui hanno partecipato oltre 800 migranti cittadini europei e non, su dieci intervistati sette non sanno nulla dei regolamenti europei, due sanno che dei regolamenti esistono ma ne ignorano il contenuto, e uno soltanto sa di cosa si tratta (www.osservatorioinca.org/33/esopo.html).

Come i sistemi nazionali di sicurezza sociale, anche i regolamenti europei sul coordinamento della sicurezza sociale sono nati principalmente per proteggere i lavoratori standard contro i rischi sociali tradizionali. All'epoca dei primi regolamenti europei, negli anni cinquanta, sessanta e settanta, i processi migratori riguardavano soprattutto il lavoro operaio, i cui flussi andavano principalmente dal sud verso il nord dell'Europa. E i sistemi di protezione sociale degli stati membri erano, pur nella diversità della loro articolazione, sostanzialmente omogenei nella loro struttura. È su queste basi che i padri costituenti scelsero la via del *coordinamento* anziché quella dell'*armonizzazione*⁴⁷.

Negli ultimi venti o trenta anni, invece, parallelamente allo sviluppo di forme nuove di lavoro atipico migliaia di lavoratori sono stati progressivamente messi ai margini dei sistemi di protezione sociale. Salvo poi adottare delle misure, anche queste atipiche, destinate a garantire una tutela minima anche ai lavoratori non standard: sia a compensazione della loro occupazione precaria sia ad integrazione delle loro insufficienti storie contributive, talvolta su base assicurativa altre volte finanziate dalla fiscalità generale, quindi assistenziali. Si tratta, si badi bene, di misure come abbiamo detto “minime”, le quali non modificano la struttura generale dei regimi di protezione sociale, che resta quindi disegnata attorno alla figura del lavoro standard, né offrono un sufficiente sostegno al reddito. Tali misure si pongono spesso fuori, o comunque ai limiti, degli schemi attorno a cui era stato costruito e strutturato il sistema europeo del coordinamento.

Il risultato paradossale è che avendo rinunciato, in nome del coordinamento, a qualsiasi forma di armonizzazione sociale dei sistemi nazionali di welfare, gli stessi principi del coordinamento oggi sono, di fatto, impraticabili a una schiera crescente di lavoratori atipici e precari, di cui non si conoscono esattamente dimensioni, caratteristiche e bisogni. E anche la terza generazione di regolamenti sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale entrata in vigore nel 2010 (in nome della semplificazione e della modernizzazione) non ha scalfito da questo punto di vista il problema, nonostante un periodo d'incubazione durato più di 7 anni.

⁴⁷ Caldarini C. (2013), Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Ovvero, perché in Europa i regimi di welfare sono così diversi tra loro, in corso di pubblicazione; Holloway J. (1981), Social Policy Harmonisation in the European Community, Farnborough, Gower; Roberts S. (2010), “Bref historique de la coordination de la sécurité sociale”, in Jorens Y. (édit.), 50 ans de coordination de la sécurité sociale, Commission européenne, pp. 8-29

Biografia degli autori

Carlo Caldarini è direttore dell'Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa, con sede a Bruxelles. Sociologo e pedagogista, è stato docente a contratto all'Università Roma Tre ed ha svolto attività di ricerca per diverse istituzioni, tra cui Inea, Université Libre de Bruxelles, Ires-Cgil, Censis. Dal 2004 lavora per Inca Cgil, occupandosi principalmente di diritti sociali, migrazioni e libera circolazione. È autore di oltre 50 pubblicazioni, tra cui: *Passaporto dei diritti* (Inca, 2012), *L'azione sindacale di tutela individuale in cinque paesi europei* (Ediesse, 2010), *La comunità competente* (Ediesse, 2008), *Qualitativo e quantitativo nelle pratiche di ricerca sul terreno* (Sociologia, 2007).

Stefano Giubboni si è laureato in giurisprudenza a Perugia nel 1991, si è poi specializzato in diritto del lavoro a Macerata nel 1996 ed ha quindi conseguito il dottorato in scienze giuridiche presso l'Istituto universitario europeo di Firenze nel 2002. Insegna attualmente diritto del lavoro presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia. È condirettore dello *European Journal of Social Law* e membro del comitato di redazione del *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, della *Rivista italiana di diritto del lavoro* e della *Rivista del diritto della sicurezza sociale*. I suoi interessi di ricerca coprono le principali aree del diritto del lavoro e della sicurezza sociale, sia nazionale che europeo. Tra le sue numerose pubblicazioni vanno almeno ricordati i volumi: *Diritti sociali e mercato*, Il Mulino, 2003 (tradotto in inglese da Cambridge University Press in 2006 col titolo *Social rights and market freedom in the European constitution*); *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione* (con Maurizio Cinelli), Giappichelli, 2005; *Infortuni sul lavoro e malattie professionali* (con Aldo De Matteis), Giuffrè, 2005; *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea* (con Giovanni Orlandini), Il Mulino, 2007; *La previdenza complementare tra libertà individuale ed interesse collettivo*, Cacucci, 2009; *Infortuni sul lavoro e risarcimento del danno* (con Andrea Rossi), Giuffrè, 2012; *Diritti e solidarietà in Europa*, Il Mulino, 2012.

Sonia McKay detiene il titolo di Professore di Studi Europei Socio-Giuridici presso l'istituto di ricerca Working Lives Research Institute della London Metropolitan University. Dopo aver conseguito la laurea in legge alla Queens University di Belfast, si specializza in diritto del lavoro con un dottorato all'Università di Cambridge.

Per molti anni ha lavorato per il sindacato britannico TSSA (lavoratori nei trasporti) e successivamente in veste di avvocato del lavoro per il Labour Research Department, un ente di ricerca indipendente specializzato in ambito sindacale. Attualmente svolge attività di ricerca principalmente orientate all'immigrazione e al lavoro, oltre a questioni di carattere occupazionale collettivo. Le sue recenti pubblicazioni sono *Statutory Regulation and Employment Relations* (2013), *Undocumented Migrant Transitions – legal status, migration and work in Europe and Refugees* (2011), and *Recent Migrants and Employment* (2009).



*Atypical Contracts and Crossborder European
Social Security Obligations and Rights*

Protezione sociale e libera circolazione dei lavoratori atipici in Europa

BOZZA RETRO COPERTINA



il Patronato della CGIL
The Italian Welfare Advice Centre



EUROPEAN COMMISSION
DG Employment, Social Affairs and Inclusion

Ref.no: Vs/2012/0282
Accounting n.SI2.627403